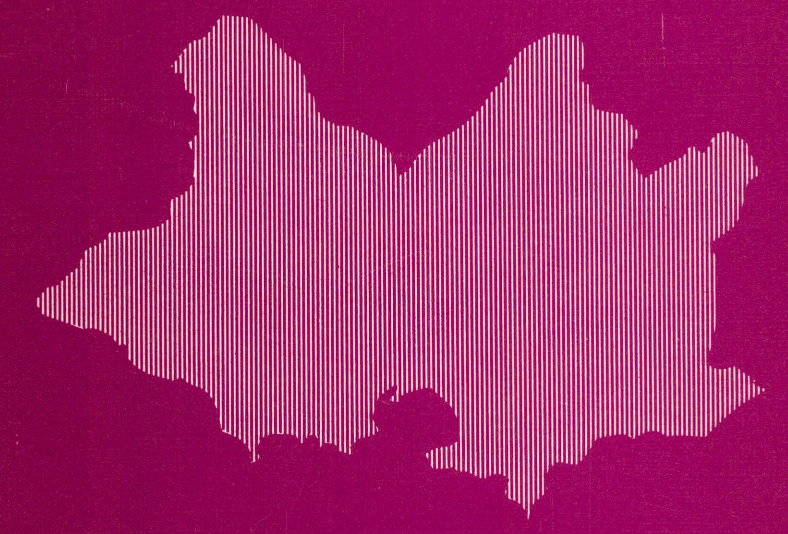
Grupo MONTEVIDEO



MODALIDADES DE GESTION

MONTEVIDEO, 1988



Grupo MONTEVIDEO

MODALIDADES DE GESTION

MONTEVIDEO, 1988

PRESENTACION

Naturaleza y fines

El GRUPO MONTEVIDEO reúne un equipo integrado por Ediles de distintas bancadas de la Junta Departamental de Montevideo (Partido Colorado – Frente Amplio – Partido Nacional), autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo y personas interesadas en el quehacer municipal, en particular, y en general, para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad de Montevideo.

Se propone:

A) Sobre la base de un diagnóstico y un análisis dinámico de la realidad y de las necesidades de Montevideo, aunar criterios para encarar temas de interés común, generando una acción conjunta en base a soluciones viables.

B) Crear un ámbito de discusión común, sincera, en el cual todos, sin abdicar de sus principios e ideas filosóficas o políticas, puedan aplicar las mismas en el empeño por encontrar respuestas concretas a las numerosas interrogantes que plantea hoy la Ciudad y, en la medida de lo posible, despojar a los problemas de estricto carácter técnico de aquellos enfoques políticos que imposibiliten su solución sin aportar elementos constructivos.

C) Promover el estudio analítico y la investigación de la variada temática que hace a la vida diaria de Montevideo y a sus perspectivas de cara al futuro.

D) Constituir en definitiva, un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

Integración

El Grupo está formado por:

1 – Dr. Washington ABDALA
Edil, Lista 15, Partido Colorado
Abogado
Docente de la Facultad de Derecho

2 – Dr. Carlos BASTON
Edil, Corriente Batllista Independiente (CBI), Partido Colorado
Abogado
Integrante de la ONSC

3 – Dr. Winston CASTRO
Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo (PGP), Frente Amplio
Abogado

4 – Sr. Roberto CRISTIANI
Edil, Movimiento de Reafirmación Batllista, Partido Colorado
Comerciante

5 – Dr. Milton GONZALEZ LOYTEY
Edil, Movimiento Por la Patria (MPLP), Partido Nacional
Abogado

6 – Sr. Jorge MARTIN
Edil, Movimiento Nacional de Rocha (MNR), Partido Nacional
Comerciante

7 – Cr. Iván POSADA
Edil, Partido Por el Gobierno del Pueblo (PGP), Frente Amplio
Contador Público

8 – Dr. Fernando SCRIGNA
ex Edil, Lista 85, Partido Colorado
Secretario General de la Intendencia
Municipal de Montevideo
Abogado

Secretaria Coordinadora:
Sra. Ana María DI GENIO DE CARLOMAGNO, Bibliotecóloga

Responsable de las Publicaciones:
Sr. Federico BERVEJILLO

Patrocinio

El GRUPO MONTEVIDEO se constituye bajo los auspicios de la *Fundación Friedrich Ebert*, sin perjuicio de que pueda recabar apoyo complementario de otras instituciones compatibles con su espíritu y sus fines.

El grupo agradece de CLAEH (Centro LatinoAmericano de Economía Humana) el apoyo brindado al poner a disposición sede e infraestructura para su funcionamiento.

Plan de trabajo

Sin perjuicio de encarar toda actividad que sirva a los fines expuestos, el Grupo se abocará a:

1 - Constituir un fondo de estudios e investigación que abarcará, en una primera etapa, cinco temas.

2 - Propiciar una deliberación entre sus integrantes, todo lo profunda que sea posible, sobre cada tema objeto de investigación, con el fin de elaborar la o las propuestas pasibles en cada caso, de ser instrumentadas en la práctica.

3 - Requerir asesoría externa en aquellos temas que por su naturaleza o especialidad, se estime necesaria.

4 - Promover una serie de publicaciones acerca de los temas objeto de estudio y de aquellos que puedan ser de especial interés en la temática general.

5 - Constituir un fondo bibliográfico y documental sobre los temas de su interés.

Temática a desarrollar

Sin pretender encarar una temática exhaustiva de la variadísima problemática municipal, se tratará de priorizar el estudio de aquellos puntos que la práctica y la experiencia personal de miembros y asesores determinen como de carácter esencial.

Hasta la fecha se han considerado los siguientes temas:

1) Residuos urbanos: recolección, transformación, etc.
2) Descentralización.
3) Modalidades de gestión en el ámbito municipal.
4) Instituciones de crédito municipal.
5) Problemas del transporte urbano.

Montevideo, setiembre de 1988

AGENDA

Expositor: Edil Dr. Carlos Bastón

El gobierno local o municipal nace como respuesta organizada, para dar satisfacción a las demandas y requerimientos expresados por el grupo o célula fundacional; grupo de vecinos que se presenta como su base social, o grupo de apoyo.

Tiene una razón histórica anterior al estado nacional; y como consecuencia de la relación dinámica que ha tenido el fenómeno del localismo –su sustento vital– con la organización estatal, sus postulados y definiciones primigenias han tenido una evolución trascendente en los dos últimos siglos.

Del organismo cuya causa fundamental fue la prestación de los servicios esenciales que aseguraban la convivencia cotidiana dentro de la comunidad, al municipio (sobredimensionado muchas veces) de nuestros días e inscripto en fronteras nacionales amplias, existe una diferencia cualitativa y cuantitativa en lo que refiere a su materia y a los servicios que presta.

La orientación del análisis sobre las modalidades que la gestión municipal puede asumir en nuestro país –y concretamente el gobierno departamental de Montevideo– exige plantear inicialmente algunos temas, en la búsqueda de las definiciones conceptuales que permitan establecer el perfil deseado y necesario de una organización municipal de cara al futuro, prestando eficientemente los servicios que demanda la atención de las necesidades colectivas del departamento.

Algunas definiciones básicas

a) Gobierno central – gobierno local o municipal

Existen ejemplos históricos en que ambas organizaciones fueron planteadas en forma antinómica, destinada la primera a competir por la prestación de los servicios municipales, tendiendo paulatinamente a la sustitución o subordinación de los municipios al estado central.

El sometimiento a las pautas impartidas centralmente fue cediendo ante el embate autonomista, que culminó con el reconocimiento a nivel constitucional de la realidad municipal y su organización autárquica; compatibilizándola con

las facultades de planificación y asignación de recursos que legítimamente posee la administración nacional.

Actualmente sólo en esquemas autoritarios se plantea la limitación de la autonomía obtenida, pues la concentración de poder que en ellos se da, los hace incompatibles con formas de organización que importen su descentralización.

b) Centralización – descentralización

El centralismo autocrático y la concentración de atribuciones y competencias, fue dejando lugar a organizaciones más evolucionadas que aplicando modalidades de descentralización territorial y funcional, permiten una correcta asignación de los recursos disponibles y una más eficiente prestación de los servicios.

La descentralización territorial de los municipios permite atender los múltiples requerimientos locales, que al estado nacional resultaría muy gravoso poder darles satisfacción; máxime si consideramos el aumento contemproráneo de sus cometidos como consecuencia del desarrollo de la sociedad civilizada.

La descentralización significa que el poder originariamente concentrado en un único órgano, se distribuye entre varias unidades, que de esa manera pueden atender sus respectivos asuntos a través de sus organizaciones representativas.

c) Gestión directa – gestión indirecta

En las etapas del desarrollo de la acción de los municipios, una primera corresponde fundamentalmente a la atención prioritaria de las demandas locales, mediante la prestación de servicios orientados a su satisfacción.

En la medida en que en nuestro país, la materia municipal su fue definiendo sucesivamente por permanentes transferencias de competencias que el gobierno central hizo a los gobiernos municipales, a través de leyes y decretos, todas las tareas inherentes a éstos se cumplían en forma de gestión directa.

Este fenómeno de agregación normativa de competencias se alteró con el advenimiento del siglo XX, cuando el intervencionismo del estado en el orden económico y social impuso su reforma; creándose los entes descentralizados a nivel nacional para el cumplimiento de diversas actividades que así se estatizaron.

Esos organismos creados, en cierta medida limitaron las expandidas competencias de los gobiernos departamentales.

No obstante, esa tendencia no impidió que en Montevideo –cuya administración local ya enfrentaba dificultades incipientes por causa de la concentración de población y las exigencias de la urbanización– se incrementaran las actividades

de su gobierno, tanto en el área de los servicios sociales, como en la de las actividades comerciales (hoteles y casinos) y servicios públicos (municipalización de la empresa de transporte colectivo AMDET).

Paulatinamente la organización municipal debió aceptar que sus dificultades estructurales le impedían la prestación directa de toda la amplísima gama de sus servicios y obras, si se exigiera mantener un nivel idéntico de eficiencia económica y social aceptable en todos.

Se instrumentaron diversas soluciones alternativas, para la prestación indirecta de sus actividades, a través de diferentes modalidades –bajo responsabilidad tanto municipal como privada en su ejecución–; llegando incluso hasta el desprendimiento de alguna de aquéllas, crónicamente deficitaria (desmunicipalización de AMDET).

El balance de estas etapas impone al gobierno departamental de nuestros días, asumir no sólo las dificultades económicas agregadas que hoy padece la comunidad –lo que complica el financiamiento de los costos operativos de los servicios– sino además sus propias obsolencias estructurales más notorias. Ambas cuestiones determinan que el fenómeno municipal deba analizarse a la luz de nuevas técnicas de gestión, estableciendo algunas prioridades para que las mismas puedan realizarse eficientemente.

Si bien el gobierno departamental puede intervenir en las áreas vinculadas con el cumplimiento de cometidos sociales (que apuntan a la elevación de la calidad de vida), hoy existe una tendencia que pone énfasis especialmente en el cumplimiento prioritario de los servicios esenciales y públicos; que obedece a la distribución de competencias y su complementariedad, así como a la necesaria coordinación de las actividades de los diversos organismos del Estado. Esto importa, además, la distinción entre actividades por cuya propia naturaleza resultaría inviable o inconveniente su transferencia a agentes privados u organizaciones de la sociedad (en la órbita municipal, la planificación o programación de su acción, o el contralor y fiscalización de la misma), y otras (aquellas de "ejecución pura" de las políticas aprobadas) respecto a las que se puede en muchos casos considerarse oportuna su realización indirecta por el municipio, a través de los sistemas de contratos con particulares.

d) Gestión pública – gestión privada

En la actual coyuntura, el gobierno departamental o municipal desarrolla un programa de obras, cuya ejecución prácticamente se realiza a través del sistema de contratación con particulares, sin que pueda objetarse que mediante esta modalidad se des–municipalice la actividad, o que se abdique indebidamente de la competencia establecida por la norma.

En el mismo orden de desconcentración de tareas o desprendimiento de las mismas –especialmente en aquellas áreas en las que el municipio no tiene aptitudes naturales ni ha desarrollado especiales capacidades para ser competitivo cuando ello resulte imprescindible– existen algunas actividades comerciales o industriales que cumple en régimen de concurrencia con agentes privados o monopolizándolas.

La opción por una u otra modalidad resulta técnica y políticamente viable y no pone en juego la naturaleza municipal del servicio, en la medida en que sea ejecutado con el fin de satisfacer una necesidad local. En este terreno la opinión pública cumple un rol relevante, debiendo contar con toda la información necesaria para resolver por una u otra modalidad, sin caer en actitudes meramente contestarias por prejuicios.

Las tres áreas de la actividad municipal

Puede establecerse una tipología sencilla sobre las áreas en las que pueden cumplir actividades los gobiernos departamentales, a efectos de su clasificación:

1) Actividades esenciales o primarias: son aquellas vinculadas a la génesis y existencia misma de los municipios. Por lo común su realización (aun cuando la ejecución práctica no sea efectuada directamente por aquellos) es responsabilidad de los gobiernos municipales; sin perjuicio de resultar admisible pensar en la contratación con particulares para su ejecución, en algunos casos.

Trátase de los cometidos esenciales (actividad de policía de tránsito, higiene, salubridad, penalización por incumplimiento de normas municipales, regulación de la actividad de los particulares en materia edilicia; tareas que generalmente están relacionadas con el ejercicio de la autoridad legítima) y también de los servicios públicos (alumbrado, pavimentación, saneamiento, recolección y disposición final de los residuos domiciliarios, industriales, hospitalarios).

2) Actividades vinculadas al área social: son los cometidos sociales que benefician a determinados sectores de la población, prestados en aras de asegurar la igualdad y justicia social. Se prestan en régimen de cooperación y coordinación con la administración central o con organismos estatales que actúan nacionalmente (responsabilidad compartida: programa alimentario, divulgación y fomento cultural, programa de viviendas, etc.)

Pueden colaborar con las mismas instituciones o grupos de interés societarios (fundaciones, asociaciones sin fines de lucro, etc.).

3) Actividades relacionadas al área comercial o industrial: se rigen por normas y mecanismos similares que en la actividad privada, y son desarrolladas por el municipio –en competencia o en forma monopólica– en la medida en que la ecuación financiera permita tener una expectativa razonable de obtener un rendimiento económico proporcionado a la inversión, con el menor riesgo para el presupuesto municipal.

Puede tratarse de tareas de programación y ejecución, o también de promoción (fomento).

Las funciones del gobierno departamental

Las funciones que el órgano ejecutivo en particular desarrolla en esas áreas (sin perjuicio de las atribuciones que en materia de legislación y contralor corresponden al órgano legislativo), podrían sintetizarse en las siguientes:

1) De planificación y programación:

Son decisiones de gobierno, referidas a la elaboración de políticas, estableciéndose los objetivos y metas que definen los programas, así como la asignación de los recursos o medios correspondientes.

Por ejemplo: políticas tributarias, financieras, planes de desarrollo urbano, viviendas, erradicación de cantegriles, etc.

Se trata de actividades de realización permanente, que apuntan al futuro, hacen al modelo municipal que se persigue alcanzar. Está integrada por operaciones de formulación, ejecución, evaluación y reformulación.

2) De control o sanción:

Está referida al cumplimiento de normas generales dictadas por el gobierno municipal, en cumplimiento de sus fines.

Al estar vinculadas con el ejercicio de la autoridad, al igual que las anteriores, sólo pueden realizarse por los órganos departamentales. Esta actividad o función se refiere al pasado.

3) De ejecución pura:

Está referida al presente, y es la aplicación y puesta en práctica de las políticas definidas, mediante los recursos asignados en los programas respectivos.

La alternativa de ejecución que deba utilizarse, será aquella que permita la

mayor eficacia. Tal decisión política deberá adoptarse con criterio pragmático, pues ella en sí no significa renunciar a la calidad de municipal del servicio o tarea de que se trate.

Las modalidades de gestión

Si tenemos en cuenta las áreas de intervención de la acción municipal, así como las funciones que en ella cumple el gobierno departamental, pueden esbozarse modelos teóricos que implican diferentes modalidades de prestación especialmente de sus servicios; según su naturaleza y de acuerdo a si se cumplen por gestión propia del gobierno (ya sea directa o indirectamente), por gestión mixta (gobierno con particulares), o por gestión asociada (gobierno municipal con otro municipio o con otra entidad estatal). (1).

a) Gestión propia:

Es el propio municipio (gobierno departamental) que programa y ejecuta el servicio, aun cuando esta última pueda ser realizada por medio de particulares.

Existen dos formas posibles:
1) gestión directa por el propio gobierno, cuando el servicio es ejecutado municipalmente a través de sus propios medios (centralizada o descentralizadamente);
2) gestión indirecta, cuando se utiliza la contratación con particulares, lo que puede realizarse bajo responsabilidad del gobierno departamental en la ejecución (arrendamiento o concierto con otro organismo o asociación), o bajo la responsabilidad de los particulares, aunque con aplicación de controles del municipio (concesión, contrato de obras o contrato de suministro).

b) Gestión mixta:

Se trata de la participación del gobierno departamental en asociaciones diversas para la consecución de un fin determinado (comercial, industrial o simplemente social, si fuera el caso del cumplimiento de un servicio público).

---

(1) Las obras se realizan por el procedimiento de contratación con particulares.

Existen dos formas posibles, aunque no existe en nuestro derecho regulación expresa en la materia (siendo posible aplicar por analogía la solución constitucional establecida para las formas nacionales, o la vía de la contratación autorizada genéricamente por la ley orgánica municipal): constitución de una sociedad de economía mixta (capital y poder de dirección mayoritariamente municipal), o participar en una empresa privada.

Podrá considerarse que se trata de un mecanismo de gestión indirecta; aunque en el caso de la sociedad de economía mixta, por las características de su constitución, podría considerarse gestión directa por la propia municipalidad.

c) Gestión asociada (de servicios públicos):

Es el caso del gobierno departamental asociándose con otro municipio para la prestación de uno o más servicios determinados (mancomunidad, etapa inherente a la aplicación del regionalismo en la organización municipal, perfectamente autorizado tanto por la Constitución como por la ley); o con otra entidad del Estado (la figura del consorcio, que puede perfectamente establecerse por convenio, utilizado hasta hoy fundamentalmente para la construcción de obras públicas; aunque también hay un antecedente en Montevideo en el sistema de policlínicas con el M.S.P.).

d) Municipalización:

La ley puede resolver transferir al gobierno departamental la prestación de algún servicio en particular, hasta la fecha cumplido por alguna persona pública o privada; a efectos que lo cumpla en regimen monopólico, o concurriendo con la actividad de agentes privados.

El caso Montevideo

Si se analizan los diversos servicios que cumple el gobierno departamental de Montevideo, las modalidades descriptas son aplicables en su faz ejecutiva a prácticamente todos, sin violentar el carácter municipal de los mismos.

1) Actividades esenciales o primarias:

Existen servicios que por su relación con el ejercicio de la autoridad legítima de los órganos representativos, sólo pueden ser cumplidos y ejecutados por éstos y bajo su responsabilidad (actividad de policía, facultades sancionatorias,

regulación de la actividad de los particulares en la construcción, por ejemplo).

Sin embargo, prácticamente todos los servicios públicos (por ejemplo la ejecución del servicio de recolección y disposición final de residuos) pueden prestarse indirectamente (contratos con particulares); o por empresa mixta, o también por gestión asociada.

2) Actividades vinculadas al área social:

Pueden ejecutarse en coordinación con el gobierno central u otros organismos del Estado (gestión asociada, aunque la planificación puede realizarse por ambos de común acuerdo), o también mediante concierto con asociaciones de vecinos sin fines de lucro, fundaciones o entidades deportivas, aunque bajo la responsabilidad del gobierno departamental; como modalidad –esta última– de cooperación mediante la participación de la comunidad.

3) Actividades relacionadas al área comercial o industrial:

Se consideran las tareas que perfectamente pueden desarrollarse por cualquiera de las modalidades, según el análisis de los mejores rendimientos para el municipio desde el punto de vista económico; debiendo tenerse en cuenta la capacidad o aptitud del gobierno departamental para adaptarse a los procedimientos imperantes en el área, generalmente definidos por las reglas de mercado y sin la participación de la comuna en su establecimiento.

En conclusión

Para el planteo de una propuesta viable en el corto plazo, deben cumplirse una serie de condiciones previas.

En primer lugar, evitar que las rigideces del modelo terminen por impedir la prestación eficiente de los servicios municipales; eficiencia que debe medirse tanto en términos económicos como sociales. El afiliarse a una teoría inamovible en una materia dinámica y sumamente variable (una ley puede hacerlo), significa la instalación de barreras insuperables y dificultades de adaptación del modelo a una realidad sumamente cambiable.

En segundo término, todas las modalidades de gestión pueden ser aplicables en principio, sin ultrapasar los límites normativos. Se trata de instrumentos, y como tales pueden ser manejados en procura de lograr el mejoramiento de los servicios que preste el municipio, ya sea por gestión directa o indirecta.

Si consideramos que manejamos una realidad compleja, con una población

concentrada y altamente urbanizada que demanda múltiples servicios; con recursos humanos muchas veces inaptos y excesivos y fuentes de financiamiento casi agotadas; con una burocracia inoperante y poco colaboradora de la eficacia administrativa; resulta imprescindible que el gobierno departamental defina las áreas de servicios esenciales para el desarrollo y planificación del departamento, para poder de esa forma fijar las prioridades, y coordinar los esfuerzos con los demás organismos del Estado, de manera de evitar duplicaciones que terminan esterilizándolos.

El gobierno departamental debe procurar una mejor ejecución de los servicios, abaratando los costos operativos y siendo eficiente en todas sus dimensiones (política, económica y técnica).

Asimismo, que aun cuando se realice la ejecución bajo responsabilidad de otros agentes (gestión indirecta), existan medios de contralor suficientes por parte del municipio.

Por último, mejorar la calidad de los servicios que se presten. Eso pasa por la participación de la propia ciudadanía en su control; brindándole información periódica sobre los costos y objetivos; y eliminando los procedimientos y tareas administrativas que encarecen y terminan perjudicando el derecho de usuarios y beneficiarios.

Montevideo, 17 de mayo de 1988.

RESUMEN

1.- Materia municipal o área de acción

- **características de la organización municipal: localismo**
  - relación de vecindario
  - relación *directa* - gobernante vecino (representación inmediata de los intereses locales)
- **realidad uruguaya**
  - 1830: indefinición de la materia.
    Posteriormente: obra de leyes y decretos.
  - Departamento: espacio geográfico definido casi arbitrariamente.
  - 1891: recién se habla de *servicios municipales*
- **atención en forma permanente de las necesidades propias del núcleo poblado** (ámbito local) compatible con la actividad de otros órganos nacionales (urbanización-creciente concentración ⇒ incremento de servicios municipales para mejorar la calidad de vida).

2.- Competencia y atribuciones

- **autonomía departamental**
  - política
  - económica
  - financiera
    - definición constitucional de las fuentes
    - reserva local — limitaciones

3.- Funciones

Intendencia

- **planificación - programación de actividades** (coordinación con el nivel nacional)
- **contralor - fiscalización** de la ejecución y gestión (colaboración vecindario, asociaciones vecinales y locales
- **ejecución** - posibilidad de delegar o transferir su gestión directa

Junta Departamental

- **control político**
- **legislación**

4.- Tareas municipales

- **Area de servicios**
  - servicios esenciales y públicos (actividades primarias)
    - relacionados con ejercicio de autoridad (ej.: policía)
      → esencialmente prestados por el municipio
    - servicios públicos en sentido estricto
      → posibilidad de prestación indirecta mediante contratos con particulares, empresas mixtas o gestión asociada
  - servicios sociales:
    → cooperación - coordinación
    . gobierno central
    . otros organismos del Estado
    . fundaciones - asociaciones sin fines de lucro
  - actividades privadas comerciales o industriales
    → en concurrencia o monopolio
- **Area de obras públicas**
  → se realizan generalmente por sistema de contratación con particulares o también mediante convenio con MTOP (posibilidad de colaboración de asociación de vecinos o vecindario)

5.- Modalidades de prestación de los servicios municipales

a) Gestión por la propia corporación

- **gestión directa**
  - centralización (desconcentración burocrática)
  - descentralización
    - organismos autárquicos (por servicios)
      - establecimientos públicos (servicios no económicos)
      - empresa pública municipal

- territorial
  - juntas locales (autónomas)
  - director general (alcalde electo)

- **gestión indirecta**

  - contratación c/ sector privado
    - bajo responsabilidad de los particulares (con control municipal)
      - concesión
      - obras
      - suministros

      } administración mantiene la titularidad del servicio (modificación de tarifas, retribución y fiscalización, por ejemplo).
    - bajo responsabilidad del municipio
      - arrendamiento
      - concierto: prestación de un servicio de su competencia *a través de*
        . otra entidad
        . asociaciones particulares
          vecinos
          fundaciones
          entidades deportivas (concesión de usufructo de bienes municipales)

b) Gestión por empresa mixta

- **sociedad de economía mixta (similar a la gestión directa)**
- **participación municipal en empresas privadas (en sus diversas formas)**

c) Gestión asociada de servicios públicos

- **con otro municipio** (mancomunidad) - Regionalismo
- **con otra entidad estatal** (consorcio) - Convenios

d) Municipalización de servicios

- **con**
- **sin**

} Monopolio (por ley)

e) Privatización

- **ineptitud**
- **incapacidad**

} manifiestas para prestar eficientemente un servicio no esencial

DISCUSION

1 (17-5-88)

Bastón – El tema a tratar, "Modalidades de Gestión en el área Municipal", no solo abarca los servicios que presta la Intendencia Municipal sino también las obras públicas que realiza. No obstante, el tema de obras públicas en general lo soslayé deliberadamente en la agenda, porque entiendo que prácticamente todos hoy admitimos, porque es una realidad y porque además la lógica parecería indicar como más conveniente, que las obras públicas en general se cumplan a través de convenios con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas o de contratación con particulares, para poder realizarlas sin agotar los esfuerzos, generalmente limitados de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Personalmente estimo que el tema en cuestión, el más complicado para resolver, es el de las modalidades de prestación de los servicios municipales. Y es allí donde habría que hacer un análisis retrospectivo de lo que ha sido la materia municipal, cómo se han ido agregando competencias al municipio históricamente, sin que exista una normativa municipal que las defina. No existió una definición en nuestra primera Constitución de 1830, tampoco existió en las sucesivas y generalmente, creo que con sabiduría, la Constitución transfirió a la ley la definición de lo que es la competencia de los gobiernos municipales. Estos gobiernos originalmente asumían la prestación directa de algunos servicios esenciales para permitir o asegurar la convivencia normal, la integración de los diferentes núcleos habitacionales, de los centros poblados; y luego, en la medida que se fue desarrollando el concepto de Municipio, se fueron urbanizando determinadas áreas, generando nuevas demandas, y por supuesto se fueron perfeccionando los mecanismos a través de los cuales éstas se atendían. Ello determinó en 1918 la definición, que luego fue perfeccionándose, de las autonomías municipales desde el punto de vista político, administrativo, económico, financiero, y la definición de cuáles eran las áreas en las que el municipio

tenía que intervenir, así como cuáles eran los servicios que esencialmente o primordialmente el municipio debía prestar a sus poblaciones. Significó además un reconocimiento del propio Estado en cuanto a que era inevitable que ciertos servicios debían ser cumplidos por las Intendencias, por los gobiernos departamentales, porque el estado central se veía imposibilitado de satisfacer esas demandas generadas a nivel de una zona geográfica determinada, ubicada alrededor del municipio.

Desde luego que algunas tareas pasaron a ser fundamentales en el desarrollo de los municipios. Por ejemplo, la planificación de la ciudad, la programación de sus diferentes actividades, la planificación de la gestión futura, así como el cumplimiento estricto de las tareas que el municipio tiene que ejecutar, con lo cual se creó la necesaria competencia alrededor de las funciones de contralor y la fiscalización del buen funcionamiento de los servicios municipales. En la medida en que el municipio se fue dando cuenta que le era imposible ir cumpliendo por sí mismo toda la gama de actividades, se fueron desarrollando algunas formas alternativas de prestación de los servicios municipales.

Casi sin una definición ideológica o dogmática, simplemente porque pragmáticamente los municipios fueron encontrando que eran formas mejores de satisfacer las necesidades municipales, surge la gestión indirecta, a través de la contratación con algunos particulares, o la asociación del municipio con otro organismo del Estado, para poder cumplir con determinados cometidos establecidos en la ley. Con esto no estoy desprestigiando a priori la tesis municipalizadora in totum de toda actividad local, ni tampoco privilegiando la tesis privatizadora; simplemente trato de exponer cuáles fueron las etapas, el tiempo en que se fue desarrollando el fenómeno municipal.

Hoy las competencias del gobierno municipal se enfrentan, por un lado, a través de la prestación directa de determinados servicios que son considerados primarios o esenciales mediante la ejecución de ciertas funciones también clasificadas de esa manera y que son intransferibles a cualquier otro organismo, porque hacen a la propia ejecución de la autoridad legítima del municipio. Por otra parte, hay competencias y funciones que perfectamente pueden transferirse, incluso bajo la responsabilidad de los agentes privados, sin mengua de la autoridad, de la competencia y de la soberanía que desarrolla el gobierno municipal en el área que la Constitución le confiere.

Estos son en líneas muy generales los conceptos sobre los cuales traté de desarrollar esta tesis, que simplemente es un documento de trabajo, que no inclina la balanza a favor de una u otra de las opciones, sino que plantea una gama de alternativas viables y posibles en el corto plazo, sin que para ello sea menester modificar la Constitución o la ley. Se trata de formalizar algunas políticas de carácter general mediante las cuales la Intendencia Municipal fije los objetivos

para el cumplimiento de determinadas tareas, de acuerdo a los recursos disponibles y a las prioridades que establezca, y luego buscar la mejor forma de ejecución, ya sea por **prestación directa** o a través de la **gestión indirecta** o de las **gestiones asociativas**, de forma tal que sean las propias realidades las que indiquen cuál es la mejor forma de prestar determinados servicios. Esto no significa que la Intendencia Municipal deba abdicar de su presencia en el fenómeno urbano, ni de su asistencia a las satisfacciones de las necesidades comunales, sino que lo haga reconociendo cuáles son sus limitaciones materiales en cuanto a su capacidad operativa y priorice la satisfacción de los cometidos esenciales, aunque ello imponga de cierta forma que otros cometidos no sean prestados directamente.

Hay áreas en las cuales resulta claro que la Intendencia Municipal tiene que prestar especial atención, en función de que en ellas los servicios municipales resultan insustituibles, porque ningún otro organismo del Estado y tampoco la iniciativa particular pueden resolver esos problemas. Hay otras áreas donde la iniciativa municipal, en el sentido estricto, puede complementarse con la iniciativa del Estado central o de otros organismos o empresas; incluso que pueden coadyuvar a la satisfacción del mismo interés, siempre y cuando ello también esté planificado por la Intendencia.

En ese sentido también hay que destacar el rol que cumple la Junta Departamental de Montevideo, en cuanto a la definición conjunta de las políticas generales, en la función de programación y planificación de la acción municipal. Tiene funciones de contralor y en cierto modo también de administración de los servicios municipales, porque además, con el presupuesto, está votando los programas, que comprenden los objetivos, los medios económicos y los recursos humanos para satisfacer las necesidades inmediatas de la población departamental.

En el resumen de la agenda se clasifican en tres tipos las actividades que cumple el municipio:

A – actividades esenciales o primarias, son las que se refieren a aquellos servicios que se prestan en función del ejercicio de la autoridad legítima. Son esos servicios o actividades donde la capacidad o la potestad que tiene la Intendencia Municipal de planificar y programar, incluso de controlar, en cierto modo es insustituible, es decir que no puede entrar un organismo privado ni incluso otro organismo del Estado a planificar ni fiscalizar la acción municipal. No obstante es bueno destacar que en la parte de fiscalización la población puede tener cierta intervención, que incluso debería ser creciente según vimos en el grupo, a través de las asociaciones de vecinos o aún en forma individual, siempre que para ello se informara en primer lugar adecuada y abundantemente a la ciudadanía acerca de los servicios y sobre la forma en que se prestan.

La determinación de cuál es el área de servicios públicos esenciales parece que debiera ser realizada por la Intendencia Municipal o por el gobierno departamental; fuera de ella creo que los servicios públicos en general, por definición, pueden ser perfectamente transferibles en su ejecución a otros organismos del Estado e incluso a empresas privadas particulares.

B – actividades vinculadas al área social. Me refiero a actividades como cultura, alimentación, salud y políticas instrumentadas en beneficio de los sectores más deprimidos. Aquí evidentemente hay que buscar otras alternativas, porque no se puede hablar de concesión de servicios ni de transferencia a organismos privados; deben entrar en juego los organismos del Estado Central que atienden también necesidades de este carácter, así como las comisiones de fomento, de vecinos, fundaciones, asociaciones sin fin de lucro, que coadyuven a cubrir en combinación con la comuna y con el Estado estas necesidades de la sociedad.

C – actividades típicamente comerciales e industriales, las cuales evidentemente hay que analizar con criterio totalmente pragmático. Creo que no hay, en principio, ninguna modalidad en particular para afectarlos específicamente, ahí lo que entra en juego es la ecuación financiera. Si el negocio le sirve a la Intendencia Municipal o al gobierno departamental desde el punto de vista de la obtención de recursos no impositivos, hay que ejecutar la tarea; y en la medida en que la ecuación financiera no se cubra con el menor riesgo posible para el presupuesto municipal, allí sí hay que experimentar otra modalidad.

Los criterios de gestión en materia de las áreas comerciales o industriales, son criterios esencialmente económicos; el criterio pertinente atiende a que la Intendencia Municipal es una empresa, no se atiende a una manifestación del interés general ni es en beneficio de un sector en particular. Creo que no puede ser nunca una prioridad la atención por gestión directa de las actividades comerciales e industriales, pero si la Intendencia Municipal genera capacidades y si es eficiente en términos políticos, económicos y sociales, puede hacerlo. No hay ninguna regla predeterminada ni a favor de la gestión directa, ni de la indirecta, como tampoco a favor de la privatización. Creo que la Intendencia Municipal, para poner ejemplos concretos, no se planteó de motu propio la ejecución del servicio de transporte colectivo, para hablar de un servicio público, y no de una actividad típicamente privada. Fue la ley la que le transfirió, mediante la municipalización de la empresa AMDET, la prestación de un servicio público de transporte colectivo.

En cierto modo la Intendencia no dijo: "quiero prestar el servicio directamente a través de una empresa", sino que fue la colectividad nacional a través de su Parlamento la que determinó que la empresa tenía que ser municipal. Lo mismo ocurrió con los hoteles municipales: no fue la Intendencia Municipal

la que asumió su administración, sino que fue la ley la que se la transfirió; y lo mismo ocurrió con los casinos.

No es el gobierno departamental el que reclama para sí la atribución de determinadas tareas; siempre la transferencia ha sido de lo nacional a lo departamental, no a la inversa. Por ejemplo, la Intendencia Municipal en ningún momento dijo: "no voy a prestar el servicio social de atención de las policlínicas, se lo transfiriero al Ministerio de Salud Pública". A lo sumo la Intendencia Municipal llegó a coordinar las actividades con el Ministerio de Salud Pública, no más que eso; a pesar de que podía entenderse legítimamente que el servicio de atención, (no el de velar por la salud pública que sí es un cometido de la Intendencia Municipal sino el de prestar directamente el servicio de policlínicas) no es un servicio esencialmente municipal. Sin embargo, la Intendencia Municipal lo ha asumido inveteradamente y lo ha cumplido bien, mal o regular, pero lo ha ejecutado directamente sin que sea necesariamente un servicio municipal; así como también en otro momento la Intendencia Municipal, por ejemplo, velaba por la educación e incluso podía designar o codesignaba los directores de las escuelas o liceos.

Martín – Se están poniendo ejemplos concretos con elementos de juicio sobre los que pretendemos discutir para ver si llegamos a una definición en común. Los servicios sociales abarcan distintas temáticas, y hoy veo que algunos servicios sociales no han funcionado bien en la Intendencia Municipal y han sido eliminados, mientras que otros servicios sociales que podemos aceptar que han funcionado bastante bien se mantienen. Me pregunto si no es previo buscar algún esquema de funcionamiento de los servicios sociales o aún más, si no es previo definir si la Intendencia puede dejar de lado, como se planteaba, la prestación de determinados servicios sociales.

En un período de gobierno llamado crítico para la Intendencia Municipal, ésta ve la posibilidad de reducir los servicios a prestar en aras de mejorar aquellos que en algún momento definimos como esenciales. Siempre en este punto he dicho que ya que tenemos una situación crítica en la Intendencia Municipal, porque no dejamos que aquellos servicios que tienen un organismo específicamente destinado al mismo a nivel nacional, sean atendidos por ese organismo nacional, aliviando recursos de la Intendencia para volcarlos en las áreas prioritarias. Entonces me pregunto si no se está aplicando un doble criterio para el mismo tema.

Si algo funciona bien, lo mantenemos y si algo no anda bien lo liquidamos, más allá de su carácter prioritario o no. No digo que exista esta intencionalidad en el actual gobierno, pero lo expongo frente a los hechos concretos, porque por ejemplo, ¿quién podía defender antes el pasivo de AMDET? Era indefendi-

ble, era ilevantable no ya el pasivo de AMDET, sino el pasivo que significaba para el contribuyente montevideano y para toda la Intendencia Municipal la situación creada, y era un servicio público. Ahora, como las policlínicas funcionan bien, las consideramos un área social; pero con ese criterio la Intendencia Municipal tendría ingerencia en muchas áreas sociales que obviamente al día de hoy están abarcadas por otros organismos. Considero que ahí falta mayor precisión.

Respecto a la agenda, me parece un trabajo muy amplio, en el sentido de que no tiene definiciones tendientes a llevar hacia determinada posición ideológica sino que, al contrario, propone un análisis del espectro general del tema.

Castro – El tema en sí puede tener alguna relación con esquemas ideológicos; pero en muchos aspectos trasciende lo ideológico: es un problema de administración. Tanto un gobierno socialista, como un gobierno de centro o conservador, pueden llegar a tener que adoptar las mismas soluciones frente a las mismas circunstancias si se dan situaciones similares.

Abdala – Si se lo mira desde el punto de vista ideológico, la diferencia nace en torno a los distintos modelos de municipio que se puedan tener.

Bastón – Es necesario evitar que las rigideces de un modelo terminen por impedir la prestación eficiente del servicio municipal.

Castro – Aunque se elabore un modelo general, si el mismo es rígido, cualquiera sea la concepción ideológica que lo anime, cuando llegue el momento de solucionar el problema concreto, inmediato, del servicio esencial de un barrio, se puede romper el esquema, porque lo peor que puede pasar es ceñirse a un esquema inflexible. La elasticidad que tiene que tener un modelo general, debe posibilitar que aún con distinta concepción ideológica inspirándolo, pueda haber soluciones similares, en distintos lugares y según las circunstancias, para las mismas situaciones.

Abdala – Existen en el presente, modelos de municipios que son muy omnicomprensivos, frente a otros tipos de modelos que tienen una proyección menos significativa, un tamaño mucho menor. Pienso que el tema también pasa por el tamaño y por la cantidad de áreas que se quieran definir como esenciales, porque en definitiva todos manejamos un modelo de municipio determinado. Estamos viviendo en los últimos tiempos cierta tendencia a atacar los modelos, cuando en realidad eso es prácticamente imposible, porque mal o bien, desde un planteo de carácter ideológico, todos terminamos estructurando o haciendo una

propuesta que es un modelo de municipio. Lo que deseo decir es que tenemos que tratar de ver el tema con la mayor eficacia, con el mayor pragmatismo, que es un poco la lección de los últimos tiempos y es también la lección que nos dan las ideologías actuales.

Hoy vemos un liberalismo progresista, por decirlo así, y una social–democracia que se acercan mutuamente; el liberal progresista un poco se retrotrae de su posición en el pasado y se humaniza en torno a un nuevo modelo de municipio, y la social–democracia se desapega de un modelo totalmente omnicomprensivo y burocrático y apunta a otro que es de carácter práctico. En esas dos coordenadas termino visualizando que hay un punto de inflexión muy importante entre esas corrientes ideológicas. Creo que en este tema todos vamos a dimensionar un proyecto de municipio; personalmente tengo un proyecto ideado que pasa por un tamaño limitado, no un tamaño exagerado de actividades a emprender.

Coincido puntualmente con las apreciaciones de Bastón en cuanto a las actividades de carácter esencial y en cuanto al área de políticas sociales; discrepo sí en el área comercial e industrial. Soy de los que creen que el municipio en principio no debe ingresar en esa área; puede de pronto hacerlo en torno a una coyuntura determinada que lo habilite a empezar un programa concreto, pero no como regla. Como tendencia principal considero que el municipio no tiene que participar de actividades comerciales e industriales puesto que no es ni siquiera una competencia municipal. En principio visualizo un municipio trabajando en las áreas esenciales básicas, con una dosis de eficiencia muy grande en ellas. Naturalmente que una filosofía de solidarismo político habilita a que se asuman otras actividades en el área social, pero, insisto, creo que como principio se tiene que tratar de no superponer actividades con otros órganos del Estado, porque ese es un serio riesgo que se asume cuando se participa de "nuevas" actividades. Si se me dice, por ejemplo, que el municipio tiene que llevar adelante actividades en las policlínicas, las apoyo en el presente si Salud Pública no las cumple, pero creo que como principio nos estamos equivocando, creo que no es una actividad de típico sesgo municipal.

Bastón – En la agenda se dice que sería deseable que el programa de acción municipal formulara algunas prioridades. Creo que en eso estamos todos de acuerdo por encima de si el municipio debe además prestar algunas otras tareas, o por lo menos planificar dentro de la órbita de su competencia algunas tareas que el Estado Central; en este momento, no puede atender por sus múltiples competencias y por sus múltiples dificultades, pero que evidentemente deben estar en la órbita estatal. Sin embargo a nadie se le ocurriría que el gobierno central empezara a bachear, por ejemplo, porque aparece claro que es una

actividad típicamente municipal, lo mismo el alumbrado, el saneamiento, la recolección de residuos y otras actividades que son esencialmente municipales.

El Estado no va a llegar a Artigas a planificar la recolección de residuos, ni tampoco puede llegar a Montevideo, porque tiene otras prioridades. Dentro del municipio también existen otras prioridades, porque evidentemente un municipio que no preste eficientemente las tareas que configuran el ABC de la acción municipal, no puede pretender abarcar al mismo tiempo, en forma eficiente, la prestación de otras actividades desde el punto de vista social y económico, que para el rol municipal son actividades secundarias o incluso actividades que ni siquiera satisfacen las necesidades inmediatas de la municipalidad. Por ejemplo, nadie puede suponer que tener un hotel o un casino municipal sea para atender necesidades inmediatas de la población, comparativamente hablando. En tercer lugar yo diría que el municipio tiene necesariamente que establecer algunas prioridades en función de las competencias y atribuciones que tienen los otros organismos del Estado y de las atribuciones que están depositadas en las formas de organización de la sociedad.

En ese rol cobra protagonismo la sociedad a través de sus múltiples formas, que pasan por organizaciones empresariales, asociaciones de vecinos, asociaciones de fomento, fundaciones, clubes deportivos, que evidentemente cumplen un rol que el Estado no puede sustituir. Entonces creo que tendríamos que equilibrar todos esos roles del agente privado, del agente público nacional y del agente público municipal, que coadyuvan en su esfuerzo a satisfacer necesidades locales, que no dejan por eso de ser municipales.

La necesidad que se satisface indirectamente a través de una empresa privada, no deja de ser municipal, sigue siendo materia municipal y está en la órbita del municipio planificarla. No quiere decir que no pueda ejecutarla otro organismo; digo simplemente que el municipio debe planificar, ya sea en forma directa o indirecta, los servicios para ese grupo social que tiene una determinada necesidad y a la que va a ir dándole una respuesta adecuada.

Estoy de acuerdo con Abdala en que el municipio, en general, debe cuidarse mucho de incursionar en el área industrial y comercial, porque en ella tiene muchas más exigencias desde el punto de vista de la eficiencia requerida, que en otro tipo de actividades.

Martín – El cuadro que hizo Bastón me parece prolijo; da incluso para desarrollar a partir de él un modelo teórico donde quien quiera inclinarse por determinado tipo de gestión lo puede hacer. En principio es un análisis –para mí por lo menos– objetivo, más allá que luego en el desarrollo del tema se puedan dilucidar algunas preferencias por determinados tipos de gestión. Sé que estos temas a veces dan para la discusión teórica; pero si hay algo que a mí me gusta

siempre mantener es el sentido práctico, el partir de lo que actualmente se puede encarar. La discusión sobre el modelo teórico no nos va a conducir a ningún lado, porque ahí es donde justamente podemos no ponernos de acuerdo sobre un modelo de municipio, como decía Abdala. También se dijo que establecer un esquema significaba ya elegir una especie de modelo, pero yo creo que no; creo que definir los servicios como se ha estado haciendo, o definir las áreas esenciales básicas o las áreas sociales que se pueden abordar, no significa un modelo, sino que significa partir ya de realidades. Primero la realidad de lo que tenemos y luego la realidad de lo que nos proponemos, ya que si estamos en esta discusión es porque tenemos una realidad que no nos convence y queremos otra que debemos construir para mejorar la gestión municipal.

Prefiero dejar de lado el modelo teórico, e ir a la realidad, lo que se puede hacer perfectamente a partir de los cuadros que preparó Bastón y de los comentarios que luego desarrolla respecto a posibilidades.

Creo que esto Scrigna lo está viviendo más de cerca que nosotros, por lo tanto lo debe tener más claro. Entonces lo que debemos proponer aunque parezca una redundancia, es una "realidad realizable". Se dice que hoy tenemos dificultades, que evidentemente tenemos necesidad de hasta la última gota de recursos, pero se afirma que las áreas sociales no llevan en sí tanto recurso, tanta necesidad presupuestal, y ante ese planteo tengo mis dudas.

Resulta claro que aunque las áreas sociales no lleven tanto, sí está dejando mucho que desear la asignación de recursos para otros servicios básicos que al día de hoy siguen sin cumplirse correctamente; entonces lo que debería hacer este municipio de hoy, –y eso es flexibilizarse–, es abordar lo que pueda y hasta donde pueda, y eso no quita que mañana se puedan recuperar las áreas sociales que al día de hoy se dejan o a las que no se está atendiendo, cuando se tengan otros recursos. Para ir a los ejemplos, planes alimentarios, salud, cultura, nadie puede estar en contra de los fines que se persiguen, pero hay otros organismos que los atienden como sus objetivos prioritarios.

Se podrá decir que en algunos casos hay una complementación; probablemente también, que hay una efectiva realización, pongo el ejemplo de las policlínicas, pero todo ello es inversión de recursos, con los que después no contamos para verterlos en lo que se llaman servicios esenciales básicos, como es recolección de residuos, alumbrado, pavimentación y saneamiento.

Scrigna – La exposición que hace Martín es interesante e incluso es el paso previo para analizar los modos de gestión municipal. El tema de "las modalidades de gestión" se encuentra vinculado a la definición de lo que es "materia municipal", como paso previo a establecer cómo deben ser las modalidades de prestación de los servicios municipales. Por lo menos podemos pensar

en tres tipos de materia municipal: en primer término, la tradicional o clásica, que en alguna medida todos comprendemos que incluye alumbrado, recolección de residuos, pavimento, saneamiento, etc. En segundo término, las tareas netamente sociales, que quizás en estos tiempos, fundamentalmente en la primera época postdictadura, tuvieron un mayor empuje o una mayor promoción: políticas de vivienda, el plan alimentario, la atención primaria de la salud en las policlínicas; y finalmente las actividades industriales o comerciales, como aquí se ha analizado.

Creo que ese empuje inicial de la actividad social, que indudablemente implicaba que los municipios asumieran una serie de funciones que no eran las estrictamente tradicionales, tuvo en alguna medida su explicación en la etapa postdictadura. En un momento de crisis muy profunda en el país, el municipio volcó hacia ese sector todos sus esfuerzos. Lo hizo la administración que aumió el Gobierno Departamental en el 85; pero creo firmemente que lo hubiera hecho cualquier partido político, al estar, en alguna medida, en los discursos preelectorales, que fundamentalmente giraban en torno a la necesidad de abordar temas muy importantes para las zonas marginales. Esta fue una primera etapa, y creo que entonces había una coincidencia general. Con el correr del tiempo empezamos a notar que había, –y esto creo que es aplicable a cualquier modelo–, determinados servicios esenciales que no se estaban cumpliendo con la eficiencia necesaria. Ante este dato de la realidad, quienes estamos vinculados al quehacer municipal, sentimos la necesidad de establecer con claridad ante la opinión pública que se debían marcar fehacientemente cuáles eran las prioridades municipales. Llegamos a la conclusión que había una serie de materias que en lo municipal, como decía Martín, había que abordar primero, cumplirlas eficiente y correctamente, y recién después agregar otras materias como por ejemplo las actividades de contenido social. Esta reflexión no implicaba desconocer la importancia de la actividad de contenido social, sino asumir realmente que existían funciones esenciales que se estaban ejecutando en forma ineficiente.

En general se ha confundido la ineficiencia municipal con la falta de recursos municipales. Es decir, cuando pensamos en las funciones esenciales que no se cumplen satisfactoriamente, nos vemos tentados de recortar los rubros presupuestales destinados a las actividades sociales para volcar todos esos recursos a las actividades tradicionales.

Sin embargo, desde la experiencia de estos años llegamos a una conclusión diferente. ¿Cuál es esta conclusión que yo me permito trasmitir? Que no es la solución para la Intendencia tradicional o para las funciones tradicionales la eliminación de las actividades especiales, porque tengo la absoluta seguridad y convicción que aún eliminando estos servicios sociales y volcando esos recursos a la Intendencia tradicional, (recolección de residuos, alumbrado, mantenimien-

to de áreas verdes, etc.), si ésta no altera su estructura y su modalidad de gestión, los recursos recortados a lo social no van a tener el impacto necesario para lograr una mejor prestación de los servicios esenciales.

¿A qué apunta esto? Apunta a que el gran tema del municipio es poder definir una materia municipal, en un modelo en que más o menos todos podamos coincidir, y a tener en claro que muchas veces la estamos definiendo a propósito de las carencias enormes de los instrumentos municipales, léase modalidades de gestión. A veces corremos presurosos a recortar determinadas actividades sociales, aún a sabiendas de que todos esos recursos son muy pocos en comparación con los que llevan las funciones esenciales y que volcados a ellas tampoco nos van a dar la solución.

Por estas razones pienso que quizás, el gran debate en el próximo tiempo electoral no sea a propósito de lo que deseamos para Montevideo, porque seguramente en eso vamos a estar todos de acuerdo, es decir, no podemos discutir en torno a este tema expresando simplemente que deseamos una ciudad más alumbrada, pavimentada, limpia, etc.; lo que todos debemos empezar a discutir y en profundidad desde ya, y creo que es en torno a ese tema que debe girar el próximo debate electoral, son los instrumentos, las modalidades de gestión con las que el municipio puede contar para llegar a cumplir sus fines. Creo que ahí está el gran debate que la ciudadanía está esperando.

Martín – Estoy de acuerdo con algunas de las cosas que dijo Scrigna; creo que cualquier gobierno departamental que se hubiera iniciado en este período hubiera tenido grandes dificultades, y es cierto que los tres grandes candidatos hablaron casi el mismo idioma.

La realidad es que el centralismo de Montevideo ha llevado a una situación política tal, que los compromisos adquiridos van más allá, a mi entender, de lo que al día de hoy se puede hacer desde un gobierno municipal y no sólo por problemas de estructuras. Estoy de acuerdo en que no se trata de cambiar fondos de áreas sociales a áreas esenciales de servicios básicos, pero ése es uno de los aspectos, porque evidentemente cuando se dice, por parte de las jerarquías de obras por ejemplo, que no se puede cumplir un servicio con determinado nivel de eficiencia porque faltan recursos, camiones, etc., están diciendo que les faltan asignaciones presupuestales, más allá de las fallas estructurales y aún humanas que existen y que no se le pueden endilgar al gobierno, todos las conocemos.

Cuando nosotros hablamos de lo que se puede hacer en este municipio, evidentemente no lo estamos haciendo con sentido partidario, incluso compartimos si se quiere, que inicialmente se hicieron planteamientos erróneos, y ello en pleno período post 1985, lo que nos hace también responsables a nosotros

mismos, a través de la famosa práctica de la participación a la que todos llevamos a la gente. Nosotros, Ediles de Montevideo, fuimos los que instrumentamos esa participación, al extremo tal que los planteamientos por problemas de la salud, de la enseñanza, agua, teléfono, luz, todos ellos, vinieron a la Junta Departamental y se fue formando la mentalidad de que todos esos problemas eran responsabilidad del municipio. Eso es innegable; fuimos nosotros mismos en nuestra práctica, porque los Ediles en definitiva son el primer contacto con el pueblo en la escala de gobierno, pero no es nuestra tarea principal hacer lo que hicimos. En esencia fue una actitud de solidaridad social desde el plano político que tuvieron los Ediles, pero esa no es la modalidad de fondo municipal y creo que se distorsionó el concepto. Al día de hoy sigo pensando que el tema de la salud le compete al Gobierno Central, si bien al área municipal no le es ajena ninguna de estas gestiones, ya sea la salud, la enseñanza, o la vivienda. En Montevideo se han construido, desde todas las épocas, gran número de viviendas que han surgido de planes del gobierno municipal y hay viviendas de barrios municipales llevadas a un nivel de primer orden, que ojalá se pudieran hacer hoy en día.

Actualmente no es posible encarar eso y sin embargo este municipio lo encaró. Cuando digo "este municipio" no estoy hablando con una actitud partidista; diría lo mismo si el gobierno fuera frenteamplista o blanco. Entonces yo creo que al día de hoy, dejando definido que ningún área le es ajena al gobierno municipal en determinadas condiciones, no es viable emprenderlas.

Entiendo que toda esta problemática se ha sumado a la complicación de las estructuras ya por sí mismas en algún aspecto superadas, en otro ineficientes por problemas humanos, administrativos o de cualquier índole.

Entonces la realidad nos debe llevar a modalidades de gestión que en el futuro inmediato simplifiquen dentro de lo posible este municipio que hoy tenemos. Es decir que más allá del modelo teórico la modalidad de gestión debe adaptarse a una práctica que nos permita desarrollar en los próximos 10 años un municipio más eficiente.

Abdala – Pienso que las modalidades de prestación de los servicios municipales, como decía al principio, están vinculadas directamente con el modelo al que uno aspire, pero sucede que este modelo está también vinculado con la realidad social. Entonces es un juego de tres elementos que hay que vincular.

Las modalides de gestión se conectan con nuestro modelo de municipio, que necesariamente tendrá los elementos de carácter ideológico que uno le introduce, pero que necesariamente también tendrá que tener, y en forma muy significativa, una vinculación directa con la realidad social sobre la cual se pretende asentar.

Castro – Cuando Abdala habla del modelo, no es que discrepe, al contrario, estoy de acuerdo en que el modelo determina en cierta forma las modalidades, pero también estoy de acuerdo en que la realidad incide sobre el modelo. Creo que existe una interrelación dialéctica, es decir, existe una relación directa entre lo que la realidad impone que se haga y el modelo que uno estructura. De lo contrario el modelo despega de la realidad y no sirve. Por eso a mí no me sorprendió mucho que en el tema de la recolección de residuos, que en ese momento se empezaba a discutir, Juan Barranco, Alcalde de Madrid y miembro del PSOE, dijera que lo que les había dado más resultado, era la recolección privada de residuos y que salvo la disposición final, todo lo demás es privado en Madrid. Simplemente digo que en Madrid ha dado resultado esa modalidad, lo que no quiere decir que acá yo tenga que estar de acuerdo y que a lo mejor ellos pueden desarrollar actividades por iniciativa del Estado, que yo puedo creer más conveniente se desarrollen en forma privada en nuestra ciudad; o sea que más allá de la coincidencia que podamos tener en el campo ideológico, que puede hacer que planteemos en lo teórico modelos similares, la realidad de Montevideo determina una cosa y la de Madrid otra.

Acerca del área industrial o comercial no me pronuncio a priori sobre si el municipio debe o no hacerse cargo de ese tipo de actividades, porque creo que a veces, –y eso es válido para el municipio como para el estado central–, la necesidad de la administración impone tomar a su servicio y tal necesidad no está determinada por el beneficio, o sea que son necesidades que a veces no tienen que ver con el usuario. Y en este caso voy a citar a Horst Heimann cuando en oportunidad de su visita a Montevideo, sosteniendo una cosa similar a ésta, dijo por ejemplo que la República de Weimar, aunque no lo necesitara debería haber estatizado el carbón y el acero y no por un problema de negocio, porque conviniera o no, sino porque con ello hubiera liquidado un centro de poder que iba a servir sustancialmente para el apoyo del nazismo en su surgimiento y el desarrollo de la industria bélica que conduciría al nazismo y a la guerra. O sea que ahí había un factor que no tenía que ver con un problema de gestión, por el contrario, la gestión de Krupp era excelente en cuanto al desarrollo de la fábrica de hierro, carbón y acero en Alemania. Tanto era así que la República de Weimar no tomó ninguna medida pero debería haberla tomado no ya con un sentido económico, donde no había ningún problema, sino con un criterio político.

Abdala – Lo que se reseña es una excepción a la regla, porque en este caso se está introduciendo una actividad de carácter comercial no con un fin estrictamente comercial. Pero supongo que cuando en la agenda se plantea la actividad se supone que tiene como fin último ser una actividad industrial–comercial. Lo que pregunto es si en tu perspectiva, te parece positivo o no, el hecho de que el

municipio tenga que encarar actividades de carácter estrictamente comercial--industrial.

Castro – Yo creo que los municipios sí tienen que encarar actividades comerciales, pero no convertirse en un centro de absorción o desarrollo de empresas, sino encararlas cuando es estrictamente necesario. ¿Cuándo es necesario? Cuando determinado servicio no se presta bien al usuario pero socialmente su prestación es esencial; creo que en ese caso el municipio debe asumirlo.

Como criterio general tendría entonces una razón de subsidiaridad, fundamentalmente en materias sociales.

Bastón – Dos consideraciones breves. Primero, que puede intervenir en la medida que la Constitución y la ley lo autoricen para actuar en esas áreas económicas. Areas en las cuales la competitividad y la eficiencia con que se presten los servicios es muy importante. Se trata de intervenir en un área en la que la Intendencia no va a determinar las reglas de juego; las reglas van a estar predeterminadas de acuerdo a las leyes del mercado. Evidentemente ahí tiene que asumir todos los riesgos y el problema para la Intendencia Municipal es que ese tipo de empresas deben ser autosostenidas con criterio empresrial, y entonces al margen de riesgo, en última instancia, puede terminar siendo absorbido socialmente en casos de crisis. Si la Intendencia Municipal asumiese una tarea cualquiera del área industrial y comercial, que tenga repercusiones en el área económica y social desde luego, y la prestara económicamente bien, se autofinanciara y generara rendimientos aceptables, entonces sería correcto que la cumpliese. Ahora, ¿qué ocurre si no los genera o si aparecen los déficits? Ese es el tema.

En segundo lugar, antes de aceptar el riesgo de asumir o cumplir alguna de esas actividades, aún si las prestara en tales condiciones, hay que determinar si la Intendencia Municipal tiene capacidad suficiente para cumplir con los demás servicios esenciales, que sí son exigibles porque allí nadie la puede sustituir . Esos son los dos temas.

Castro – Efectivamente; pero antes se hacía mención al transporte por ejemplo. Hoy es cumplido por siete empresas, pero mañana por diversas razones, problemas de combustibles o de repuestos, porque las empresas no tienen capacidad económica suficiente o porque deja de interesar la actividad y las siete empresas se desinteresan de prestar el servicio en régimen de concesionarios, yo creo que la Intendencia Municipal aún a pérdida, tiene que asegurar el transporte de Montevideo, tiene que solucionarlo.

Mientras existan empresas rigurosamente controladas por la Intendencia

que puedan prestar ese servicio, la Intendencia Municipal no va a asumir una tarea que ya históricamente demostró que le daba pérdidas, lo que sí debe hacer es un riguroso control sobre el servicio prestado.

2 (25-05-88)

Scrigna – En la reunión pasada bosquejaba algunas ideas que desearía profundizar hoy, aunque sea brevemente. Por un lado me refería al derrumbe de los dogmatismos y las ideologías a nivel político en general, que particularmente se manifiesta en lo que es la administración municipal. Decía que los problemas municipales, más que ideológicos, son de administración, y con esto quería significar que en alguna medida asistimos a un derrumbe de los preconceptos y de los dogmatismos que en definitiva son los que no permiten establecer con claridad cuáles son los puntos fundamentales de la actividad municipal, donde sin duda entran las modalidades de gestión. Sin embargo, a veces parece que todos nos vemos tentados de identificar el pensamiento político de una persona con lo que pueda sostener con respecto a una modalidad de gestión determinada, en cualquiera de las áreas que tratábamos y que dividimos en tres tipos, la clásica o tradicional, la social y la industrial y comercial. Por ejemplo nosotros vivimos un episodio muy interesante, quizás el primero de la desregularización del Estado a nivel municipal, que fue la licitación de los hoteles municipales, para entregarlos en concesión a particulares. Otro antecedente, ya no en el regimen democrático, sino durante el gobierno de facto, fue la cooperativización del transporte urbano de pasajeros.

En la opinión de muchos, parecería que quien sostenga que en un momento determinado resulta preferible para el Estado manejar una actividad netamente comercial a través de concesionarios privados, está ya a priori adoptando una posición política determinada o vinculada a un partido político. Quizás esta es una de las causas de paralización o bloqueo político que sufre el país. Estamos catalogando las personas como las ideologías, ubicándolas a la izquierda, al centro o a la derecha, según lo que sostengan respecto a quien recoge una bolsa de residuos, o según lo que piensen acerca de cómo se debe prestar el servicio de alumbrado público, por ejemplo.

Yo creo que ese es el gran problema que tenemos por delante para definir en la sociedad uruguaya, en cuanto que preferimos muchas veces hablar de los fines últimos y no de los instrumentos. En la reunión pasada decía que el gran debate que los partidos políticos le debemos a Montevideo, por lo menos en torno al aspecto municipal, no es sobre lo que queremos para Montevideo, ya que eso lo tenemos muy claro todas las fuerzas políticas, es decir, ya sabemos que queremos un Montevideo alumbrado, limpio, con un plan regulador adecuado, etc. Lo que debemos discutir y ese sí es el gran debate, es cuáles son los instrumentos que el municipio, en términos generales, tiene para llevar adelante sus fines.

En ese sentido yo no tengo el más pequeño reparo en afirmar que con los instrumentos que tiene actualmente el municipio de Montevideo, difícilmente pueda llegar a hacer una gestión adecuada a las necesidades de la población. Y en ese sentido creo que hay que analizar toda esta materia de las modalidades de gestión, que no son más que los instrumentos que puede tener un gobierno para llevar adelante sus funciones, con un gran pragmatismo y realismo. Parecería ser que estamos yendo más atrás de los propios acontecimientos a nivel mundial, internacional, donde vemos partidos políticos que tienen a cargo gestiones municipales y han optado por modalidades de gestión que podrían ser inaceptables en un país y un departamento como el nuestro, para quienes puedan profesar una ideología similar a la de esos países europeos. Concretamente el socialismo español, por ejemplo, en los Ayuntamientos donde gobierna, ha optado por un camino realista y pragmático en torno a las modalidades de gestión. Y es así como el Alcalde Barranco –lo citaba Castro en la reunión pasada– no tiene ningún reparo en decir que efectivamente, la recolección de residuos en Madrid, se hace a nivel de empresas privads y que funcionan bien. Y eso no implica que el Alcalde Barranco se sienta menos socialista que otros que puedan tener una concepción distinta. En consecuencia, creo que en los tres aspectos fundamentales en los que dividíamos el asunto, el Municipio de Montevideo debe encarar esas posiblidades de gestión privada o particular, sin el dogma o el preconcepto que podamos tener en torno a un slogan o a una idea de gestión que pueda sernos más familiar políticamente o más afín con la filosofía que nos llevó a optar por una ideología. Y en esto hago una doble crítica, es decir, ni la privatización de todo, a priori, es la solución, ni la municipalización de todo es la solución. Creo que en esto los gobiernos deben actuar con un enorme pragmatismo, y algunos ejemplos pueden hacernos reflexionar en torno a ello, como el caso AMDET y su cooperativización.

Si ese extremo se planteara hoy, es decir, si hoy AMDET fuera municipal y el Municipio de Montevideo elevara a la Junta Departamental de Montevideo una propuesta para cooperativizar o en alguna medida desmunicipalizar este

servicio, seguramente se produciría un enorme debate, similar al que se produjo en oportunidad de tratar el tema de la recolección de residuos. Sin embargo la administración de Rachetti llevó adelante este proyecto y hoy nadie piensa seriamente en generar o crear una nueva AMDET. Y esto es así por varias razones, porque nadie piensa que el municipio pueda encarar eficientemente y con funcionarios públicos un servicio de las características particulares que tenía AMDET.

Quiere decir entonces que hay que hacer un análisis caso a caso, quizás buscando las soluciones que sean más eficientes en cuanto a la prestación de servicios y también las menos costosas económicamente. Nosotros tenemos algunos ejemplos de importantes instituciones sociales y culturales que administran bienes de patrimonio municipal, entidades incluso comerciales que administran bienes de carácter municipal y en definitiva, creo que eso le hace bien a una sociedad, el tratar de promover la iniciativa privada en aquellas áreas industriales y comerciales donde –creo que es un dato de la realidad y debemos aceptarlo– el Estado no es eficiente. Personalmente tengo la absoluta seguridad de este acierto, que quizás pueda no ser compartido, para el caso de algún tipo de actividad.

Tal es el caso del restaurante del Parque Hotel, que indudablemente funciona mucho mejor ahora en un régimen de concesión. ¿Eso implica un perjuicio a la seguridad del funcionario municipal o al sistema del Estado? Creo que respecto al funcionario municipal no es así, no hay un preconcepto contrario a su eficiencia, simplemente ello está vinculado a un sistema de prestación de servicios en el que se ve enfrentado a determinadas obligaciones en la actividad privada, que no las tiene en la estatal. Y en cuanto al sistema del Estado, sinceramente confieso que creo que el Estado no está preparado, es más, creo que no fue creado ni ideado para llevar adelante una actividad de pequeña empresa, como es el caso de un hotel, o un restaurante.

Abdala – Quisiera aportar también algunas ideas que quizás no sean totalmente coincidentes con lo que manifiesta Scrigna. Creo que por encima de cualquier modalidad de gestión que se implemente, existen al presente, por los distintos modelos que se están manifestando a ese nivel, propuestas o planteos, que manifiestan por parte de los actores políticos ciertas tendencias similares, que se pueden hasta precisar. Sea cual sea la modalidad de gestión parece que estamos todos de acuerdo en que la desregulación, o sea el hecho de eliminar normas que se superponen para regular lo mismo, es factible de concretar y dar así mayor eficiencia a la actividad municipal. Parece claro que es una tendencia en que todos podríamos coincidir por más que haya diferencias en el planteo ideológico.

Lo mismo sucedería con la tesis de la desburocratización, por encima de la posición que se tenga o de la modalidad de gestión que se quiera implementar; a mí me parece evidente que todos tendríamos que coincidir en que desburocratizar cualquier aparato estatal es un logro positivo para ir caminando hacia la eficiencia. Ahora, tengo alguna reserva en lo que tiene que ver con que la ideología muchas veces no está tan presente, yo creo que sí que lo está, y creo que es donde pueden haber diferencias de carácter sustantivo en cuanto a las modalidades de gestión. Creo que hay ideologías que favorecen y mira con buenos ojos la gestión del Estado, más allá de la eficiencia, y hay otras concepciones que por el contrario desconfían del Estado.

Estimo que el tema ideológico está vinculado a las modalidades de gestión y que se puede identificar una ideología con determinadas modalidades de gestión. Quienes están a favor de modalidades de gestión que priorizan las políticas sociales no tienen la misma posición que quienes alientan actividades esenciales. Se podría hasta establecer una coordenada: aquel que está a favor de las políticas sociales, supuestamente puede ser una persona que tenga una concepción más solidarista y aquel que priorice las actividades esenciales posiblemente sea más pragmático. Insisto, yo como batllista tengo una posición ecléctica en el asunto; en este caso, me parece que tanto las actividades esenciales como las referidas a lo que son las políticas sociales tienen que ser impulsadas por el municipio. Esto lo digo porque creo que de una manera o de otra la ideología está presente.

Donde me parece que se podría acotar algo interesante es acerca de las propuestas que se hacen a nivel nacional sobre empresas mixtas. El municipio no ha pensado demasiado en ese tema, y creo que deberá procesar alguna idea, comenzar a pensar si hay alguna actividad mixta que pueda desarrollar desde el punto de vista estatal junto a los particulares, pero no de manera informal, sino con un marco correcto. Me parece que si a nivel nacional se están pensando proyectos en ese tenor, que en el fondo implica buscar un punto de encuentro para tratar de allanar posiciones contradictorias, no sería malo que se pensara en alguna actividad municipal.

Yo pienso que uno de los principales obstructores de la eficiencia en el actual municipio, es justamente la superposición de actividades entre gobierno central y municipal, por encima de las modalidades de gestión que emprendamos. Por ejemplo, en relación a las actividades culturales que desarrolla la Intendencia Municipal, parece bastante preocupante el hecho de que también sea el Ministerio de Cultura quien tenga la misma competencia para realizarlas. Lo mismo pasa en el área salud con actividades que desarrolla la Intendencia Municipal, yo diría que en forma subsidiaria de lo que debiera hacer el Ministerio de Salud Pública.

Aclaro que no soy desconfiado de la gestión del Estado; en eso coincido plenamente con Scrigna; de lo que no soy confiado es de la burocracia estatal, que eso es distinto del Estado. El Estado tiene la visualización desde el punto de vista positivo, lo que sí es negativo es esa burocracia que muchas veces crece dentro del Estado y que termina instalándose en el Estado. Sucede que hay una burocracia que se nos aparece difusa, pero que es real, es un grupo de gente determinado que termina dominando la función, que tiene un cuerpo con un leit motiv propio; ahí está el problema básico.

Esto puede sonar algo abstracto, pero es realmente así, es palpable la existencia de una burocracia que está dañando cualquier modalidad de gestión. Si hubiera una burocracia "dominada", entre comillas, si hubiera un burocracia eficiente, como la que impulsaba la concepción teórica weberiana, seguramente se nos haría mucho más fácil visualizar un modelo de gestión determinado, cualquiera fuera. Yo creo que en eso también el camino del pragmatismo es el que nos va a dar la última palabra. El municipio que yo veo en el presente es muy distinto al que visualizaba hace 4 años y es muy distinto al que posiblemente vaya a visualizar dentro de 10, porque van a estar ubicados cada uno en contextos y realidades sociales diferentes.

Tengo la sensación de que el municipio en general es una especie de último eslabón de lo que el Estado no hace, entonces es muy difícil darle una línea directriz al municipio y respetársela, cuando justamente el Estado en general no se la respeta. Parece bastante insólito que en el municipio se desarrollen actividades de todo tipo, y no porque caprichosamente a alguien se le ocurrió, sino porque en definitiva, después de un largo periplo, alguien tenía que asumir en un determinado momento ese tipo de actividades, y ese alguien generalmente es el municipio.

No es fácil tampoco tener una visión precisa, concreta, hermética, de lo que pretendemos del municipio y no flexibilizar las modalidades de gestión. Para mí las tendencias a la flexibilización de las modalidades de gestión tienen que ver directamente con el pragmatismo, con un municipio estrictamente pragmático, que sepa en definitiva tener cierto margen de acción para enfrentar situaciones que se plantean en la sociedad y que están allí, que están presentes y que corresponden por competencia natural y propia al municipio.

Es muy difícil porque esto es como la legislación, va cambiando con el transcurrir del tiempo, no es sencillo pensar hasta dónde el municipio tiene que actuar y hasta dónde no, y tampoco es sencillo advertir si hay en el presente una modalidad determinada para asegurar la mejor gestión. Lo que sí me parece más fácil –insisto– es saber lo que el municipio no tendría que hacer y las modalidades de gestión que no tendría que asumir; en esto ya dejé constancia de mi posición rechazando las áreas comerciales e industriales. Quizás actuando por la negativa

se pueda ir elaborando un modelo determinado de municipio. Pero al final, la realidad le gana siempre a los modelos, o los modelos se van construyendo acorde con lo que la realidad está pautando.

Bastón – Una conclusión sobre lo último que dijo Abdala, en cuanto al dinamismo que tiene la definición del municipio.

Es evidente que, tal como citaba en la agenda, hubo etapas en el desarrollo de la compleja materia municipal. Al mismo tiempo que se le fueron transfiriendo competencias a las autoridades municipales, éstas, concomitantemente, fueron asumiendo sus aciertos y sus errores, sus superávits y déficits en el cumplimiento de los servicios.

Entonces llegamos a la conclusión de que hay que priorizar algunas áreas para poder ser eficiente en la globalidad. El tema es cómo cumplir con la mayor cantidad de servicios posibles en términos eficientes. Pero ello no es posible si primero no priorizamos cuáles son aquellos servicios fundamentales para la población, que son insustituibles, que si no es el municipio mismo, ningún otro organismo, ni siquiera otro organismo de la sociedad que no sea estatal, puede cubrirlos, y que en definitiva el no cubrirlos va a ser un impedimento para el desarrollo no sólo de la comunidad, sino del desarrollo nacional, porque en última instancia el municipio es también un instrumento o un eslabón en la cadena del desarrollo.

Yo creo que en esta etapa del desarrollo nacional nos hemos dado cuenta de que el municipio en una distribución de competencias o tareas que se hacen a nivel nacional, tiene necesariamente que asumir o atender los servicios que no cubre otro organismo, pero tiene que ser al mismo tiempo eficiente, en idénticos términos, con aquellos servicios sociales que presta.

Si no puede serlo debe convenir y acordar con los organismos que esencialmente tienen el cometido de prestarlos, porque así se han distribuido en lo nacional las capacidades y las competencias. Si se asumen otro tipo de servicios donde el nivel de competitividad, –el de eficiencia económica es fundamental–, hay que hacerlo sabiendo que rigen las reglas del mercado; porque ahí no hay beneficiarios de un servicio social ni usuarios de un servicio público, sino que hay público en general, que puede o no recurrir a un servicio según le convenga.

Es evidente que en ese caso se impone ser eficiente económicamente, porque no hay otra salida. Si no lo es, si la prestación de determinado servicio puede significar un déficit para el prespuesto municipal, entonces el municipio no tiene más remedio que plantearse la alternativa de abandonar su cumplimiento o concederlo a los particulares, para que éstos puedan asumirlo a su propio riesgo y evitar que el déficit sea absorbido por el conjunto de la población, cuando en

definitiva quienes utilizan el servicio no son más que un número reducido de los pobladores de esa comunidad.

Ese es en términos muy generales el planteo que pretendimos hacer en la agenda. A mi juicio, ya que se trata de mecanismos de instrumentos de trabajo o formas de prestación de servicios, no se puede sostener un concepto a priori, excepto en aquellas competencias que necesariamente debe ejercer la Intendencia Municipal y la Junta Departamental como organismos representativos de la comunidad y donde resultan insustituibles en su función por otras organizaciones estatales o sociales. Luego están los servicios sociales que benefician a un conjunto determinado, especialmente aquellos que se ven enfrenados a situaciones de riesgo, en los cuales la Intendencia Municipal en su función de velar por la salud pública, debe proceder complementariamente a prestarlos, conviniendo y cooperando con el Estado Central en el cumplimiento de tales tareas. Finalmente en aquellas áreas en las cuales el municipio es un organismo más, en competencia con los particulares, en las tareas que se definen esencialmente como actividades de los particulares, la Intendencia Municipal debe someterse a las reglas del juego, que son las reglas del mercado, guardando para sí las funciones inherentes a su regulación.

Abdala – Justamente en relación con lo que Bastón menciona en esta etapa final, tengo la impresión de que los particulares participan cada vez más, impulsan actividades que tienen un tenor municipal, tanto en lo vinculado con los servicios de carácter social, como en actividades que el municipio asumió en otras áreas. Lo importante, cualquiera sean las modalidades de prestación de un servicio público, tanto por gestión directa, indirecta, como por una gestión mixta, es que tiene que ser abierta, tiene que dejar una compuerta, para que los particulares puedan desarrollar la misma actividad y coadyuven al ejercicio de la función municipal. Me parece que es un camino interesante que el particular no sienta que es solamente el aparato municipal el que pueda desarrollar monopólicamente las actividades, sino que por el contrario encuentre una puerta abierta, de modo que si la desea impulsar, tanto a nivel cooperativo, como de grupos sociales de ayuda mutua, o de actividades inspiradas en intereses lucrativos, tenga campo para hacerlo.

Eso es lo que quería decir con la flexibilización de las modalidades de prestación de servicios, porque es muy importante que el poder estatal, esté abierto a funcionar con el aporte de los particulares. Tengo la sensación de que, muchas veces el particular no logra elimnar esa especie de valla que existe, no sé si por incapacidad o por falta de estímulos de la actividad privada para sortear las trabas burocráticas que puedan existir para emprender determinadas iniciativas o porque, en definitiva, el aparato estatal municipal las lleva adelante con

mucha presencia, con mucha solidez, y el particular no siente que él lo pueda hacer igual o mejor. Creo que nuestro modelo está recibiendo estas señales y está en cierto aspecto flexibilizando sus compuertas, cediendo en la rigidez de otras épocas. Por lo menos hoy, en el marco en que se mueve el municipio actual, se está tendiendo a reducir esas vallas y eso me parece positivo, en el sentido que toda la comunidad sienta que tiene áreas donde aportar trabajo y soluciones.

Scrigna – Me quería referir a un aspecto que menciona Abdala, en el sentido de la superposición de áreas y tareas. La idea de la crítica de la superposición de tareas muchas veces debe pasar por advertir que es en esta materia distinta la realidad de Montevideo que la del Interior del país. Un ejemplo típico: la gente se pregunta por qué el municipio tiene una orquesta sinfónica cuando el gobierno central a través del SODRE tiene una entidad similar que puede prestar los mismos servicios y esa reflexión puede ser válida para Montevideo, pero habría que analizar y profundizar realmente esas competencias culturales, en el contexto de toda la República. Para ir al mismo ejemplo, todo este conjunto de grupos estables, sean de teatro, música, etc., tiene una razón fundamental y es que hay determinados servicios culturales que son consecuencia de la sociedad, que si no los presta o impulsa el municipio, es muy difícil que surjan, se mantengan y lleguen al nivel local. Los actos del gobierno departamental son distintos a los del gobierno central, quiere decir que si hoy el Departamento de Florida no prestara el servicio de una banda municipal, por ejemplo, eso no implicaría que necesariamente el estado o el Ministerio de Cultura, pasara automáticamente a tener mayores recursos para ir a cubrir las necesidades culturales de los habitantes de Florida. Si bien coincido en el riesgo enorme que hay con la superposición de funciones, creo que tampoco podemos caer en una visión excesivamente montevideana del tema sobre lo que es la materia municipal. Es decir, que no porque la sede del gobierno central sea Montevideo y que por ser ésta la sede tengamos más fácil acceso a determinados fenómenos culturales o incluso vinculados a servicios tan esenciales como los de la salud, vayamos a creer que en el Interior esa situación se pueda repetir.

Creo que es al contrario, y por eso reitero que al habitante de Tacuarembó o Florida le va llegar seguramente en forma mucho más fácil un servicio cultural municipal que uno nacional. En ese sentido advertimos las dificultades de definir las materias municipales y su vinculación con las modalidades de gestión en forma global para todo el país. Me da la impresión que lo que sí debemos combatir es la ausencia de coordinación entre el Estado Central y los municipios; en Montevideo tenemos concretamente el ejemplo de las policlínicas municipales, donde actualmente existe un convenio con Salud Pública y la Intendencia Municipal se hace cargo de la atención primaria de la salud. Creo que sí podemos

discrepar sobre quién debe hacerse cargo del servicio; algunos seguramente dirán el municipio y otros pensarán que Salud Pública. Lo interesante entiendo, y en eso hay que profundizar, es que alguien se haga cargo y que asuma la responsabilidad concreta, es decir que no exista superposición de servicios. Antes de este convenio, –que puede ser discutible en cuanto a la distribución de materias o de competencias–, la realidad mostraba que existía en una esquina una policlínica municipal y en otra una de Salud Pública, pero ninguna funcionaba bien por no tener recursos suficientes y los vecinos iban a la que tenían más cerca o les parecía mejor. Creo que por lo menos este intento de coordinación debe ser llevado a otras áreas; en algunas quizás se diga que el municipio desiste o declina competencias en favor del gobierno central, pero en consecuencia es éste quien las asume y va a disponer de los elementos necesarios.

Muchas veces se da el caso que el gobierno departamental, insólitamente, el de Montevideo, termina subsidiando al gobierno central. El aporte de la cuota de leche en las escuelas, por ejemplo, evidentemente refiere a una competencia que no es la municipal, pero que la tradición se la fue atribuyendo y está instalada.

Abdala – Digo que no podemos seguir transformando al municipio en una especie de receptáculo donde se lleven adelante todas las actividades que otras áreas del Estado no cumplen cuando les corresponde hacerlo por propia competencia y por la naturaleza de definición de los roles entre los organismos del Estado. El caso concreto de la orquesta sinfónica, me parece bien claro que es una competencia natural del Ministerio de Educación, lo mismo que las policlínicas con las que ahora se estableció un convenio que procura la coordinación, me parece un logro, pero debiera llevarlas adelante el Ministerio de Salud Pública. En definitiva seguimos incrementando de "motu propio" actividades que por su naturaleza le corresponden al Estado, en detrimento de otras que específica y sustancialmente son municipales.

Scrigna – Comparto el criterio, por eso dije que podemos discrepar en torno a quién debe asegurar el servicio, pero lo positivo es que por lo menos se coordinó para que alguien se hiciera cargo, superando la duplicidad de servicios.

Abdala – Si el planteo es netamente pragmático, en el día de hoy me pronuncio a favor, porque soy consciente que alguien tiene que llevar adelante esa actividad. Lo que digo es que hay que hacer un planteamiento muy sério, que posiblemente tenga que ver con una reformulación del Estado in totum en cuanto tal, sobre quiénes deben cumplir los distintos tipos de actividades, evitando la superposición y despejando los roles de cada organismo. El resultado de una falta de definición en cuanto a los roles, termina produciendo que varias áreas del

Estado superpongan actividades, a veces no total, pero sí parcialmente. Con resultados evidentemente negativos, con mayor costo para toda la sociedad, y con mayor riesgo de ineficiencia al no estar delimitadas las responsabilidades. Trabajar en pos de eliminar la superposición de funciones me parece que es la tendencia concreta a asumir; como un primer paso me manifiesto a favor de la coordinación, porque es lo pragmático que hay que hacer. Los que trabajamos a nivel político, tenemos una vocación social, por la cual en muchas oportunidades pretendemos que lo social impere, que tenga resonancias, y no nos damos cuenta de lo fundamental de una reformulación que asegure en un futuro la mayor eficacia en el conjunto del Estado.

3 (22-6-88)

González – Indudablemente que el tema de las modalidades de gestión en el ámbito municipal está condicionado por los textos legales y por el contexto político e histórico que se ha venido desarrollando en el país hasta el presente. En general ya se han dado los lineamientos, el diagnóstico, la definición y las posibles maneras de encarar la gestión municipal, dentro del esquema jurídico institucional en que nos movemos, sin perjuicio de considerar también que desde un ángulo ideológico podría ponerse el acento tanto en un sentido como en otro. O sea que todos los cometidos del municipio pueden ser asumidos por distintas formas de gestión; a través de un manejo directo, con un sentido o criterio comunitario socialista, con un esquema privatista o por empresas mixtas, de acuerdo al enfoque que se adopte en las distintas áreas y a las distintas filosofías políticas que se manejen. Es evidente que en el desarrollo histórico, como hemos visto a grandes rasgos, la actividad propia municipal en ciertas áreas ha sido absorbida por el gobierno central, por razones que consideramos de orden político en cuanto al manejo y la importancia de los problemas públicos que ello significaba, y también por razones de orden económico–financiero en cuanto el gobierno municipal muchas veces no podía atenderlas adecuadamente. La hipótesis a veces se planteó en esos términos y tanto se refiere a aquellos aspectos que apuntan a la calidad de vida como a otros tipos de actividades, por ejemplo

la obra pública, la actividad del abasto, la enseñanza, la salud. Ya la Constitución de 1830 cuando refería a los cometidos de las Juntas Económico Administrativas señalaba que eran sus objetivos principales: promover la cultura, la prosperidad de sus habitantes, velar por la educación primaria y los derechos individuales, proponer al Ejecutivo todas las mejoras útiles o necesarias para el Departamento. Es decir que esta actividad municipal embrionaria, que era una actividad propia de una comisión de fomento, –promover, proponer, velar– inició el camino de la actividad municipal. Lógicamente que eran épocas en que lo referente a las relaciones internacionales y al mantenimiento del orden era la función fundamental del Estado. La actividad municipal embrionaria era aquella que estaba cerca del vecino, que podía ser respondida en forma más inmediata y el Estado dejaba todos los otros cometidos que hoy consideramos esenciales y no podemos pensar que no los asuma. Fue así que esa actividad municipal del vecindario, de pequeñas poblaciones, que incluso partía de Montevideo, fue creciendo y asumiéndose en forma tímida pero sostenida y fue tomando cada vez mayor incremento, hasta que llegamos en el largo proceso a los cometidos municipales reseñados por la Ley de 1935, donde lógicamente se recogió, como en un gran recipiente, toda aquella actividad que se había ido sumando, incluso a veces hasta yuxtapuesta con la actividad del gobierno central. Aun hoy la Constitución nos sigue hablando de promover la educación, la salud pública, la agricultura, la instrucción primaria, secundaria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento. Parece un resabio de aquel viejo concepto que arrancara con las primeras JEA, pero evidentemente llegamos a la época contemporánea y todas esas actividades que el municipio tenía en el papel, en los hechos no pudo desempeñarlas y el Estado, el gobierno central, las fue asumiendo y desarrollando. Es así que algunos municipios fueron limitando sus cometidos, pero limitándolos de hecho. Aquí el problema es diferenciar el municipio de Montevideo del resto del país, de los otros municipios que todavía siguen, e indudablemente no puede ser de otra manera, cumpliendo esa gestión primaria y ocupándose de los problemas de la enseñanza, la salud, hasta la producción agrícola. En el Interior el municipio es el único medio que puede actuar como factor integrador de la sociedad y el único elemento del Estado que está cerca del ciudadano, del vecino. Muy distinta es la situación de Montevideo, una ciudad donde se agrupa gran parte de la población del país y donde es evidente que el municipio no puede asumir con total responsabilidad, con total plenitud, los cometidos que la ley y la propia Constitución le otorga, con la eficacia y la eficiencia que sería deseable, por razones de organización administrativa y porque también está limitado por los recursos disponibles. La atribución de recursos es una gran limitación para todos los municipios, pero en Montevideo se hace lógicamente más evidente.

Los instrumentos administrativos han ido cambiando, sobre todo a partir de la Constitución de 1967 donde ya se empezó a hablar de planificación, de programación, donde se establecieron constitucionalmente organismos de planeamiento, manejándose un esquema más moderno, pensando con una visión de futuro que lógicamente los nuevos tiempos ya traían y que requiere que tengamos una administración más organizada, más ordenada, más planificada.

El gran problema es tratar de atender todas esas actividades con una asignación de recursos limitada, con una franja impositiva agotada, y es donde empezamos a buscar soluciones mediante distintas formas de gestión que permitan un funcionamiento más correcto con los recursos disponibles y la realidad funcional y burocrática actual. No voy a repetir lo ya dicho respecto a que hay cometidos esenciales, a los que no se puede renunciar, que hay otros sociales que deben ser considerados aparte, y que finalmente están los del área comercial, como el caso de los hoteles y casinos. En cada área debemos determinar, de una u otra manera, cuáles pueden seguir en la esfera del gobierno municipal, siendo cumplidos directamente por el municipio y cuáles no. Todo es muy opinable, desde el punto de vista teórico podemos plantearnos una hipótesis y en cada caso concreto una definición.

Puede opinarse que en todo aquello que sea yuxtapuesto con cometidos asignados a otros organismos del Estado, el municipio debiera aliviar su carga, deslindar esas actividades y que quedaran en el marco del gobierno central. En el caso de las actividades culturales por ejemplo, uno piensa que si tenemos un Ministerio de Cultura por qué el municipio también debe dedicarse a la cultura. No obstante, en este caso, yo invertiría los términos y creo que tiene que ser un área, desde el punto de vista de Montevideo, con una gran población, con el desarrollo que todas esas actividades tienen actualmente, donde la comuna debe estar presente, y más aún entiendo que está en mejores condiciones de ofrecerlas que el propio Ministerio de Cultura. Tampoco sé hasta dónde el Interior puede prescindir del Ministerio, porque en medios pequeños, con escasos recursos, sería muy dificultoso encarar actividades culturales que de por sí son costosas.

Posada – En el Interior si no hay un apoyo municipal a la cultura, prácticamente no habría actividad cultural. La presencia del teatro independiente es escasa, incluso en la época de la dictadura algunos fueron borrados, lo mismo los cine clubes y otras actividades, y es allí donde uno siente que la Intendencia del Interior debe cumplir su papel cultural porque de lo contrario se crea un vacío en la sociedad.

Montevideo tiene otra expectativa, en primer lugar porque hay más público para ese tipo de actividades y se generan esfuerzos particulares tendientes a encarar diversidad de iniciativas culturales, pero en el Interior los esfuerzos

son mucho más dispersos. Parten, fundamentalmente, de los centros de enseñanza secundaria y requieren, en todos los casos, el apoyo del municipio.

González – Comparto lo expuesto, no descarto en ningún sentido el papel importante del municipio en el tema cultural en cuanto al apoyo que debe brindar, pero pienso que en el estado de desarrollo de nuestro país y con la realidad económica con que se mueven los municipios del Interior, el papel protagónico lo debe asumir el Ministerio de Cultura, en coordinación con los organismos locales de enseñanza, haciendo llegar distintas manifestaciones culturales a todos los rincones del país.

Abdala – Personalmente no comparto el planteo y me manifiesto contrario a toda posición que implique asumir actividades que no son estrictamente la materia municipal, porque ello trae consigo un grave problema de sobredimensión. En principio si se hablara de que el municipio colabore con algunos roles culturales concretos, no lo consideraría negativo, por el contrario es útil que el municipio impulse y lleve adelante ciertas actividades que la sociedad requiere, porque otros no lo hacen. El tema es cuando ese rol subsidiario, porque aparentemente ese es el perfil que debiera tener, se transforma en uno de los roles principales del municipio, ahí es cuando yo creo que esa es una labor que debe cumplir fundamentalmente –en este caso– el Ministerio de Educación y Cultura.

En el caso de Montevideo, puede que mi posición sea radical, no creo apropiado que, en definitiva, se desempeñe un rol cultural muy significativo por parte del municipio. Si uno mira el rol cultural a través de la asignación de recursos del Departamento de Cultura, este planteamiento será más claro. Lógicamente que hay actividades que deben necesariamente cumplirse: el Zoológico Municipal por ejemplo, que es uno de los lugares de esparcimiento populares y posiblemente el de mayor público en todo Montevideo. Se habla de una cifra entre 600 y 700 mil personas por año, ahí sí vale la inversión, pero en todas las otras actividades, donde se está invirtiendo quizás sin la suficiente repercusión, tengo dudas sobre su oportunidad, pensando en una administración eficiente de cara a las reales necesidades y a los recursos disponibles. Creo importante que haya una distribución de competencias, muy seriamente hecha, dentro del Estado, porque la realidad al día de hoy, se muestra muy difusa y hay roles entremezclados, que deben en algún momento comenzar a separarse.

Martín – Pienso que mucho de lo que podría verse como discrepancias en los planteos, en realidad no lo son, sino que están generadas por una realidad institucional, determinada por la Constitución de la República, distinta a la realidad del país. Se habla de las obligaciones, la materia o los campos en que

pueden o deben trabajar las Intendencias, porque la Constitución cuando dice abarcar las áreas de la salud, la educación u otras, no hace diferencias, y quizás no podría hacerlo tal cual está redactada, entre los gobiernos departamentales del país. No obstante, en los hechos, debemos asumir que existen diferencias entre las Intendencias del Interior y Montevideo; este es un problema que debemos tener muy claro para este y otros temas porque indudablemente es imposible, a mi criterio, hacer un enfoque que sirva a las diecinueve Intendencias en que está dividido el país. Un planteo general se contradice además en otro de los aspectos que recién se planteaba, el de las fuentes de recursos. No puede ser lo mismo organizar un evento cultural que puede atraer público dentro de una población de más de un millón y medio de personas, que hacerlo para un núcleo de 60 ó 70 mil habitantes de todo el Departamento. No obstante las Intendencias del Interior sienten la necesidad de llenar ciertos vacíos locales, ciertas aspiraciones de funcionamiento de su colectividad y por ello apoyan el rubro cultura, como también el de la salud, donde nadie desconoce que en muchos Departamentos están marcando una acción importante, lo mismo sucede con la enseñanza, y eso significa lógicamente que deben disponer de recursos distintos y mayores, proporcionalmente, a los que puede exigir a su municipio la población de Montevideo para los mismos rubros. Incluso en Montevideo el problema también se enfoca de manera incompleta, porque acá también hay un área rural, pero nos hemos acostumbrado a analizar un municipio urbano y el habitante del casco urbano de Montevideo evidentemente piensa distinto al del Interior porque encuentra sus aspiraciones más contempladas por organismos nacionales que hacen su mayor política dentro de este Departamento. Esta es una de las grandes fallas del centralismo del Uruguay.

Entonces no podemos confundir, aunque creo que es fácil confundirse, entre esas dos situaciones; lo primero que habría que tomar en cuenta, ya que no se está proponiendo modificar la Constitución, es delimitar de lo que ella establece que debe asumir el Municipio de Montevideo cuáles son las áreas que debe priorizar, sin que se entienda que el dejar de atender otras áreas es una carencia. Otra opción sería determinarlo por una ley, discriminando los municipios del Interior del de Montevideo.

Castro – Si bien ya dí mi opinión general, quiero dejar claramente establecida mi posición en el área de la cultura. Creo que en general los municipios, y en particular el que estamos analizando que es Montevideo, tienen, y por mucho tiempo van a tener, un papel muy importante que cumplir en el área cultural. Por razones obvias, de rentabilidad, inclusive, estas actividades muy difícilmente van a estar en el área privada sin ser, chapuceramente diría, realizadas por ésta. Acá hay un sector de la cultura que se mantiene en un nivel

económico mínimo. El teatro nacional por ejemplo, salvo lo que está en manos del municipio y que aún con algunas dificultades, mantiene su nivel, el resto del teatro sobrevive en forma heroica porque hay gente que tiene la voluntad de dejar parte de su vida para hacer y brindar teatro en este país. Otro ejemplo, los cines, que fueron muy importantes dentro de un circuito cultural, a los que en la Rendición de Cuentas pasada se le redujeron los impuestos, hoy siguen cerrando. El Zoo, como se mencionaba recién, es una actividad que tiene que cumplir el Municipio, nadie cumple una función de ese tipo, por algo en todas las sociedades del mundo los zoológicos, la ópera, un teatro, son estatales, porque la actividad cultural aun cuando no sea redituable, es imprescindible. Creo que es una de las áreas que no puede quedar librada sólo al gobierno central, porque son distintas las actividades culturales que pueden plantearse en Tacuarembó o Rivera que en Montevideo y aunque haya algunas actividades que puedan centralizarse por el Ministerio de Cultura, todas no lo son. La Biblioteca Nacional por ejemplo, muy bien definida como la memoria de la nación, tiene que ser atendida por el gobierno central, pero toda la actividad relacionada con las bibliotecas locales, el teatro, el fomento a la actividad musical, el zoológico, es conveniente que en esencia esté atendida por los municipios.

Abdala – Soy totalmente contrario a ese criterio. No creo conveniente que el Municipio deje de asignar recursos y esfuerzos a actividades de carácter social, en mérito de llevar adelante actividades que las deben cumplir otros organismos. Todo es un tema de prioridades y saber qué municipio queremos.

En una sociedad donde los recursos son escasos tenemos un municipio que abarca una gama enorme de actividades; en consecuencia, el problema es un problema de prioridades. Creo que es mejor por ejemplo, dejar de lado algunas áreas culturales que las deben asumir otros para incentivar otras de carácter social, básicas, actividades que benefician directamente a núcleos importantes. No digo que las actividades culturales no sean importantes, sino que en la situación actual le están sacando al ciudadano recursos para algo que en definitiva recibe una minoría, cuando hay otra entidad dentro del Estado que tiene por fin su desarrollo.

Scrigna – Creo que nos estamos yendo un poco del tema de la agenda, para discutir más lo que es la materia o competencia municipal. La primer pregunta sería ¿qué debe hacer un municipio? y la segunda ¿cómo debe hacerlo?

En materia municipal se distinguen los cometidos esenciales de, digamos, los secundarios y, evidentemente, ahí se pueden plantear distintas opiniones. Hay quienes pueden entender que los municipios deben dedicarse en mayor grado al pavimento, el alumbrado, la limpieza, en lugar de actividades culturales,

de salud, vivienda, alimentación, etc., o quienes piensan que debe priorizarse el aspecto social. Aquí es donde se relaciona la materia, que es esto, con las modalidades de gestión que es cómo cumplirlas.

En mi opinión el gran tema es el de las modalidade de gestión, más que el de la materia municipal, aun en la hipótesis que se considere que los aspectos sociales o secundarios, deben inclinarse a favor del gobierno central u otros organismos del Estado. El gran tema de Montevideo es éste, porque –reiteramos– así dedicáramos los recursos que aplicamos a las finalidades sociales y los volcáramos a los fines o funciones esenciales que debe cumplir el municipio, tampoco tendríamos –me atrevo a decir– un municipio eficiente. ¿Por qué? Porque es en las modalidades de gestión municipal donde está la enorme dificultad de los municipios. Por lo tanto el gran debate, me parece a mí, que más que en torno a la materia municipal, está en torno a los instrumentos, a las herramientas de acción que tiene el municipio para hacerlas en forma más eficiente.

Y reitero lo del principio poniendo al municipio de Montevideo como ejemplo, personalmente pienso que si volcáramos todos los recursos que tiene higiene, cultura y algún otro departamento que cumple actividades sociales o no esenciales y los empleáramos en limpieza, alumbrado, etc., me atrevo a decir que sería echar dinero, en buena medida, en saco roto. ¿Por qué? Porque las modalidades de gestión deben, necesariamente, transformarse para buscar una mayor eficiencia. ¿Por qué nos planteamos el tema de las prioridades? Porque hay una realidad: el municipio no puede cumplir eficientemente aquellas actividades reconocidas como esenciales. Si por el contrario éstas fueran cumplidas a satisfacción, no nos preocuparía que también llevara adelante otras, sociales, culturales, etc. De ahí el planteo: ¿si tuviera más recursos nuestro municipio actual atendería mejor el alumbrado, levantaría mejor la basura o cuidaría mejor los paseos públicos? Yo creo que no podría cumplir con mayor eficiencia aquellas tareas que se hacen a través o directamente por funcionarios municipales y que tienen una medición de eficiencia en horas hombre. En segundo lugar agregamos el problema de los instrumentos administrativos, de los controles legales a que está sometido, de la gestión.

Entonces, ¿cómo debe hacer un municipio para, aún sin abandonar las actividades sociales, cumplir más eficientemente lo que hoy hace ineficientemente? Y allí es donde pasamos al gran tema de las modalidades de gestión. Las preguntas son muy claras y las hacíamos en base a la exposición de la agenda. ¿Qué es mejor para el municipio atendiendo objetivos de eficiencia? ¿Administrar directamente los servicios esenciales, dedicarse también a la actividad comercial aun en la que es deficitaria?, y así podríamos seguir con otros planteos. Lo importante, a mi juicio, es que hay una creciente, indebida, innecesaria,

perjudicial inclinación de los montevideanos y de las fuerzas políticas que aquí representamos, a ideologizar temas que son estrictamente de administración. No son temas ideológicos, sino de buena o mala adminstración, más que opiniones políticas. Creo que en torno a las modalidades de gestión no nos podemos colocar a la izquierda, derecha o centro de quien recoge una bolsa de basura, de quien administra un hotel o coloca una bombita de luz; el problema es otro.

No podemos ubicarlo en términos ideológicos, como se ha dicho aquí; no es más socialista una persona que otra porque entienda que la basura se debe recoger de una u otra forma. Como tampoco creo que las soluciones de Montevideo puedan ser aplicadas al resto del país. De pronto en Flores es lógico que se administre directamente la recolección de residuos y quizás en Tacuarembó, como lo pide su propio Intendente, es posible administrar una línea de ferrocarril. No creo que pueda definirse como de izquierda, centro o derecha, colorado, blanco o frenteamplista, en función de determinados criterios que son de eficiencia y ahorro para una mejor utilización de los recursos. ¿Y esto qué implica? Un derrumbe de las ideologías a nivel mundial, que es el gran debate del mundo y empieza por estas pequeñas células que son los municipios. Es allí donde comienzan a derrumbarse las ideologías, porque es donde se comienza a demostrar que no hay principios generales, incambiables.

González – Retomando el tema, cuando planteé el ejemplo de lo que debía hacer o no el municipio, me refería a eso. Si bien podemos discutir qué es materia municipal, no podemos ignorar que toda actividad está íntimamente vinculada a su forma de gestión. La gestión del transporte, por ejemplo, hoy se hace a través de concesionarios, empresas privadas o cooperativas, pero si mañana esa actividad cesara, el municipio no podría dejar a la población sin transporte. El estado, el municipio, tiene que asumir actividades porque nadie las hace y eso es lógico.

En 1726 se fundó San Felipe y Santiago y se abrieron los llamados manantiales o pozos del Rey, de donde se recogía el agua para la población. En el año 1729 hubo una huelga de aguateros por falta de pago de las arcas reales y hubo gran crisis de suministro de agua a Montevideo. Ese sería el primer concepto de un servicio público monopolizado por el estado en el país. Después se instaló la compañía de Aguas Corrientes. Primero fue una empresa nacional, luego una inglesa; cuando la actividad no era rentable la dejó y el suministro tuvo que ser asumido por alguien, hubo incluso una discusión política a si tenía que ser el municipio o el gobierno nacional. Con esto quiero llegar a que en materia de roles uno de los problemas primarios es determinar si es tema municipal por definición o porque las circunstancias lo impusieron, pero está ahí y hay que cumplirlo porque no hay quien lo haga. Porque otro criterio sería que el

municipio asumiera solamente aquellas actividades fundamentales o esenciales, que no sean desarrolladas por el Estado en otros ámbitos, aunque por tradición o históricamente haya venido cubriendo algunas que hoy deba eliminar.

Ahora, ¿cuál es la forma de cumplir las actividades municipales? Aquí entramos en el centro del problema como decía Scrigna; ya sea por gestión directa del municipio, o en forma indirecta contratando servicios a particulares, asociado con otros Ministerios para resolver problemas regionales, con comisiones de fomento o cooperativas para atender temas del barrio, lo importante es buscar los medios más adecuados apuntando a lo que se considere más eficiente. En algunos aspectos me inclino porque el municipio comparta con la gestión privada muchas actividades, en otros creo que los debe asumir directamente. Pienso que también debería haber un consenso general para profundizar en estos temas y llegar a una solución donde se distribuyeran los roles actuales del municipio y la mejor forma de desempeñarlos, ya sea a través de concesiones, contratos, gestión directa, coparticipación con organismos sociales. Tendrían que ser objeto de un estudio particular, caso por caso, tema por tema, y luego de una evaluación concreta, determinar las formas de gestión.

Posada – En principio, por lo que leí de las reuniones anteriores, creo que este tema fue tratado un poco confusamente. La discusión derivó hacia la definición de la materia municipal, en lugar de centrarse en las modalidades de gestión. Se señalaba que debe actuarse en toda gestión con criterio pragmático, y yo entiendo que sí, pero el pragmatismo implica en primer lugar el estudio y conocimiento de la situación para, a partir de ahí, poder elaborar la modalidad de gestión más adecuada al cumplimiento del objetivo. En la etapa de análisis de las modalidades de gestión, importa conocer cuáles son los instrumentos con que la administración o la comuna, en este caso, enfoca su actividad. En el caso de las actividades esenciales por ejemplo, el tema en discusión más que si las debe asumir por gestión directa o no, es adentrarse en el problema con un diagnóstico correcto y señalar si la organización que hoy se tiene, si los instrumentos con que hoy se cuenta, son los más adecuados o no y creo que allí reside el punto fundamental para analizar su modalidad de gestión. Por eso coincido con Scrigna en su planteo respecto a los instrumentos y también coincido en que gran parte del problema municipal es más que ideológico de administración.

En el corto plazo sobre todo interesa administrar bien; lo ideológico, en todo caso, va a influir en el proyecto a largo plazo. Creo que en estas reuniones se ha ido más a la discusión de los aspectos ideológicos que a los de administración y gestión municipal. Descartar a priori cualquier instrumento de gestión, cualquier modalidad, no puede hacerse, tampoco pueden descartarse las distintas materias municipales, porque a priori todo puede ser materia municipal si se trata

de llenar una necesidad de la población, que es el objetivo principal. ¿Propende al desarrollo del país? ¿Se hace en condiciones de eficiencia y eficacia? ¿Propende a que los ciudadanos se desarrollen más plenamente? Esto es lo que interesa, el primer elemento que entra en juego, que va a demostrar en la práctica que hay actividades que el municipio puede desarrollar mejor que la actividad privada y otras en que será a la inversa. Eso es lo que hay que considerar para determinar la materia municipal y también para establecer la forma de gestión más adecuada entre las distintas posibles. Fuera de considerar la gestión directa, puede ser a través del sistema de economía mixta, de promover organizaciones cooperarias donde el municipio aparece simplemente en un marco de apoyo, puede ser en el apoyo a asociaciones autogestionarias donde se dan formas de participación.

En líneas generales son esos los elementos que quería aportar, creo que la discusión nos ha quedado corta, no hemos centrado bien el tema porque debiéramos dejar de lado el aspecto ideológico para entrar más directamente a analizar las distintas formas en que podría actuar el municipio, sobre problemas concretos, tangibles, por todos conocidos.

Martín – La razón de ser de este Grupo es buscar soluciones con propuestas formales y concretas para el Municipio de Montevideo, pero evidentemente es muy difícil que formulemos propuestas cuando no nos hemos puesto de acuerdo todavía en la materia que estamos discutiendo.

No debemos perder de vista este aspecto: tenemos que buscar soluciones prácticas y no discusiones filosóficas o ideológicas y frecuentemente todos estamos entrando en ellas.

Scrigna – Quisiera centrar el tema en este aspecto. Creo que uno de los obstáculos que todos tenemos para plantear soluciones reales, que beneficien a Montevideo, es ese bloqueo ideológico o esa excesiva ideologización de los temas municipales, que termina por "encasillar" digamos, políticamente, según los criterios sustentados, todos y cada uno de los temas. Veamos un caso particular. En Montevideo, en mi criterio, hoy no hay posibilidad de plantear que el transporte colectivo deba estar en manos del Estado; no obstante, en ocasión de estudiarse el proyecto de Ley Orgánica Municipal, un correligionario del Interior defendía la gestión municipal directa para dicho servicio, en base a que en su Departamento la misma había demostrado ser la más eficiente para su prestación. Quiere decir que perteneciendo al mismo Partido, teníamos visiones distintas, lo que no significa oposición ideológica, sino que, en nuestros respectivos medios, aplicábamos iguales criterios de eficiencia y eficacia, con resultados distintos. Criterios a los que debe apuntar sin duda toda actividad

estatal, salvo por razones de soberanía nacional, estratégicas para la posición del país en el concierto internacional o por razones sociales.

A mi juicio, en determinados temas municipales, por ejemplo en decidir quién coloca una bombita de alumbrado, quién levanta una bolsa de basura, tomar posición concreta no significa definir una posición ideológica, de derecha, centro o izquierda, ni son tampoco temas de estrategia, de soberanía ni de contenido social; y no es lo mismo levantar la basura para 66.000 habitantes de todo el Departamento de Florida que levantarla para 1:300.000 que producen casi 900 toneladas diarias de basura de Montevideo. Por lo tanto quizás en Florida funcione la recolección directa por el Estado y quizás en Montevideo deba irse a otro sistema, pero eso no implica categorizar ideológicamente a quien defiende un sistema u otro. De aquí concluyo que, a mi juicio, el bloqueo municipal, que es también el tema del Uruguay presente, es que tratamos de analizar un instrumento mirándolo desde nuestros prejuicios y nuestros dogmas, identificando herramientas o instrumentos de gestión con ideologías determinadas. Por ello creo que el debate de este tema es de fundamental importancia en el seno de este Grupo.

Castro – La discusión, con cierta confusión, respecto a lo que es materia municipal, es inevitable, porque la materia municipal en el Uruguay no está definida, nunca lo estuvo, y según el municipio de cada departamento, es la materia. Es uno de los grandes problemas que enfrentan los tratadistas de derecho administrativo al definir la materia municipal, pues en el Uruguay no está definida.

El saneamiento es un ejemplo clásico. Por lo tanto la única opción es desglosar y analizar caso a caso, porque no hay una fórmula para delimitar a priori cuál es la modalidad de gestión apta para siempre, en forma permanente, para prestar los distintos servicios en Montevideo y menos si pretendemos extenderlo a distintos municipios del país. Es el caso que se planteaba del transporte en Montevideo. Hoy no es materia municipal, pero si mañana las empresas que lo cumplen resuelven retirarse del servicio, evidentemente que el Estado, el Municipio, debe enfrentar el problema y otra vez habría que plantearse el tema por una vía distinta.

Quizás nos hemos desviado en reuniones anteriores hacia un análisis ideológico, haciendo algunos planteamientos generales y dejándolos sentados como tales; recuerdo que puse el ejemplo de Barranco, diciendo que no es menos socialista porque sostenga que en Madrid es más efectivo un sistema de recolección privado para la basura. La experiencia histórica y práctica de Madrid es una y la nuestra es otra, en otro contexto, y así hay que analizarlo. Claro que en igualdad de condiciones entre una cooperativa y una empresa multinacional,

yo prefiero la cooperativa, y esto es una posición ideológica a priori, pero salvo situaciones extremas, por más que yo desee determinadas modalidades de gestión, es imposible, racionalmente, adherirse a las mismas separándolas del contexto práctico, concreto, en que deben ser aplicadas. Este pragmatismo es entendido, para el caso concreto como el análisis caso a caso de los problemas que hay que enfrentar, para determinar primero si debe ser materia municipal y después en caso afirmativo buscarle la mejor solución, la más eficiente modalidad de gestión para su cumplimiento.

Martín – Estamos centrándonos en la definición de un tema genérico que no nos va a permitir entrar al tema puntual. Si pretendemos definir las modalidades de gestión y apuntamos a considerar a Flores y Salto, evidentemente no vamos a salir del tema. Acepto como válido que alguien de la misma posición filosófica y política, o de la misma colectividad, puede llegar a definiciones opuestas en un tema municipal según esté radicado en un punto u otro de la República. La misma situación se plantea si pretendemos trasplantar experiencias de otras partes.

Nuestro país es atípico; no sé si existe otro en el mundo donde la mitad de su población resida en la Capital. Lo que tenemos que definir es gestión municipal en Montevideo, tomando como punto de referencia el día de hoy sobre la base de un diagnóstico real de los servicios, que es lo que determina si los hoteles sirven o no sirven como actividad municipal, si el transporte debe ser municipal o no, y así sucesivamente.

Scrigna – ¿Podemos concluir como Grupo que las modalidades de gestión aceptables son las que esbozó el Dr. Bastón en su agenda, que son además, prácticamente, todas las posibles? ¿No sería bueno comenzar a analizar puntualmente temas que Montevideo tiene planteados?

Bastón – No se puede pretender definir como materia municipal todas aquellas hoy existentes, en las que el Municipio no tuvo arte ni parte para su definición. La materia municipal se fue generando a través de los años, por el Parlamento y el gobierno, desde 1830, pasando por toda una secuencia de leyes y decretos la fueron definiendo, hasta que finalmente la Ley Orgánica Municipal de 1935 englobó todo en un texto. Nunca hubo una participación formal de los Gobiernos departamentales en la definición de la materia municipal –salvo anteproyectos aislados remitidos al Parlamento– y en la práctica los municipios terminaron haciendo todo aquello que no entró dentro de las competencias de los Entes Autónomos o los Servicios Descentralizados, por imperio de las sucesivas leyes que se fueron dictando.

En definitiva estamos tratando de hacer un difícil equilibrio para delimitar la materia municipal –que nunca fue delimitada con intervención del Gobierno departamental– y al mismo tiempo determinar las modalidades de gestión más convenientes, más provechosas o más eficaces para las jurisdicciones departamentales.

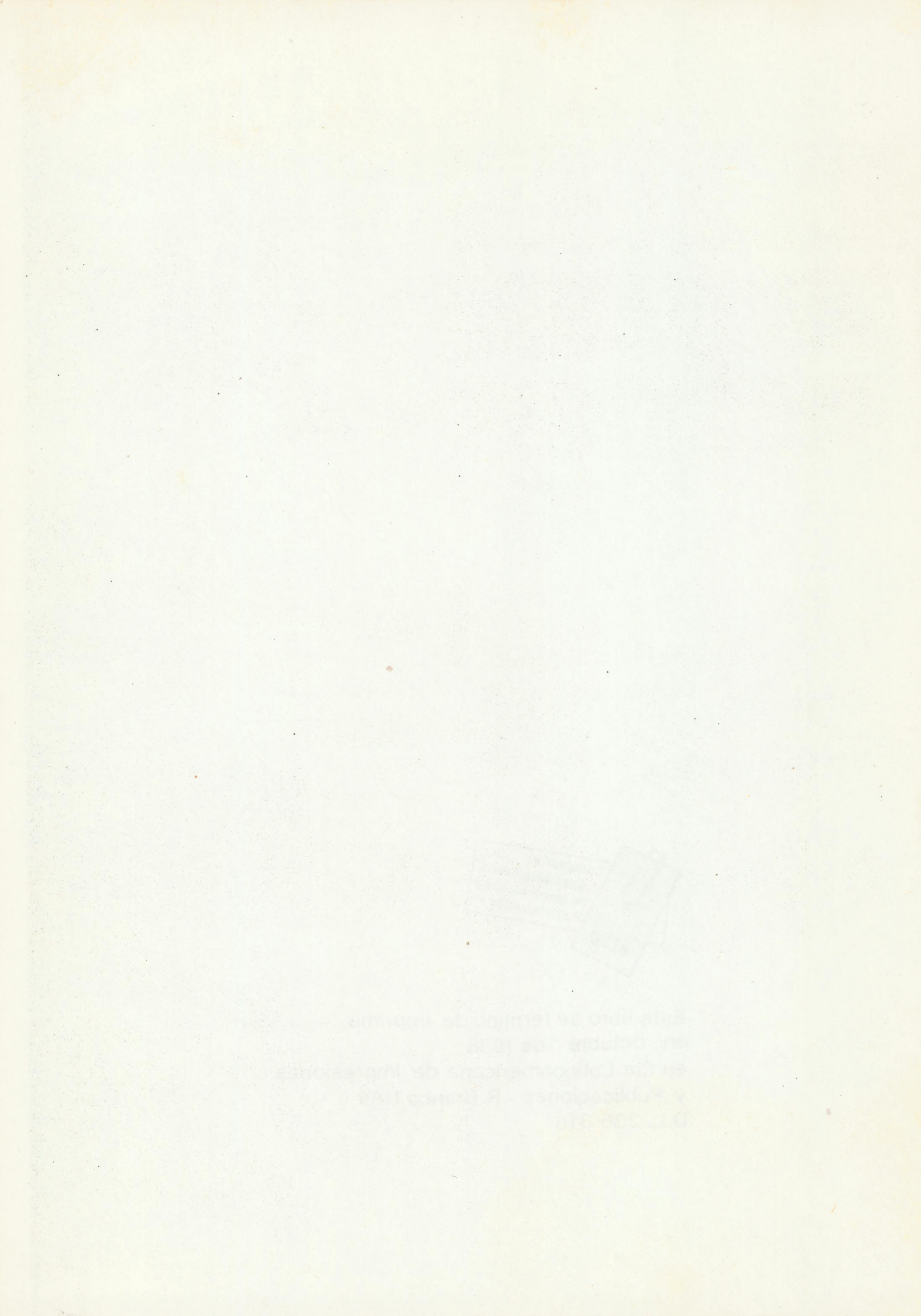
Posada – El campo de la materia municipal teóricamente es muy amplio, pero recién partiendo de un análisis pragmático de cada situación en particular, análisis y conocimiento de la realidad, se podrá definir la modalidad de gestión, recién entonces y en función de ello, no antes. El tema en general, en teoría, solo puede llevarnos a considerar cuáles son las posibles modalidades, que es en prinicipio lo planteado por la agenda y donde las ideas no pueden ser tan diferentes.

Abdala – Creo que no hemos puesto demasiada atención en el tema de los "grados" a emplear en los distintos instrumentos de administración y allí es justamente donde está la diferencia. En la nómina de la agenda están todas las modalidades de gestión; la diferencia entre nosotros está precisamente en los grados en que cada uno entiende que se debe impulsar determinado tipo de modalidad de gestión. Por ejemplo en el área de las actividades industriales y comerciales, es muy posible que alguno de nosotros esté más proclive que otro a impulsar una privatización o una gestión de economía mixta. En mi criterio son modalidades que en una sociedad moderna deben ir ganando terreno y ahí es donde seguramente surgirán diferencias. Todas las modalidades de gestión deberán en alguna medida estar presentes en una administración municipal, pero en algún momento unas serán más importantes que otras, según los grados en que se entienda conveniente implementarlas. Personalmente, aun a nivel teórico, creo que se debe insistir en una de las modalidades que es la de gestión por empresa mixta para este tiempo municipal. En el país no se han hecho muchos intentos en este sentido, y menos a nivel municipal, y entiendo que es un camino útil a explorarse. Otro aspecto que también destaco es la necesidad de ir cercando, de ir definiendo la materia municipal. Es desmerecer el verdadero rol de los municipios afirmar ligeramente que prácticamente "todo" es materia municipal. No creo serio ese planteo.

INDICE



Este libro se termino de imprimir
en octubre de 1988
en Cia. Latinoamericana de Impresiones
y Publicaciones - R. Branco 1184
D.L. 236 316





GRUPO MONTEVIDEO es un equipo integrado por ediles de distintas bancadas (Partido Colorado, Frente Amplio, Partido Nacional) y autoridades de la Intendencia Municipal, reunidos para el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas de la ciudad.

El Grupo, que cuenta con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), se propone constituir un instrumento con el cual repensar la ciudad sobre bases nuevas, realistas y viables, y con el cual se pueda generar un accionar positivo por el conjunto de los habitantes de la ciudad, como sujetos activos en la elaboración de su propio ambiente urbano.

Lo integran: Washington Abdala, Carlos Bastón, Winston Castro, Roberto Cristiani, Milton González Loytey, Jorge Martín, Iván Posadas y Fernando Scrigna.